

SINDICATURA DE COMPTES
DE LA COMUNITAT VALENCIANA

AUDITORÍA DE LA GESTIÓN DEL PROYECTO NEFIS

Implantación del nuevo sistema económico-financiero
de la Generalitat Valenciana: un proyecto necesario e inaplazable



RESUMEN

Qué es NEFIS

El nuevo sistema de gestión económico-financiera de la Generalitat Valenciana, NEFIS, tiene como objetivo principal dar soporte a la gestión económico-financiera de la Generalitat y sus organismos autónomos. Es la principal iniciativa enmarcada en el proceso de transformación digital que la Generalitat Valenciana está llevando a cabo en estos momentos para adaptarse a un entorno de administración electrónica avanzada.

Algunos de los objetivos principales de este proyecto son la centralización de los sistemas de información de las áreas económico-financieras y su integración bajo una misma plataforma, implantar el concepto de dato único en lugar de un sistema fragmentado basado en silos de información aislados y estandarizar los procedimientos de gestión económica actualmente heterogéneos en diversos aspectos. Todo ello con el fin de disponer de mejor información para la toma de decisiones y conseguir una mayor eficiencia en la asignación de los recursos públicos.

Datos relevantes del proyecto

24,5 millones de coste total	60 meses de trabajo
+ 3.000 usuarios afectados	
10 aplicaciones sustituidas	35 integraciones realizadas
Adjudicación del contrato 19/11/2019	Inicio de la elaboración del presupuesto 1/9/2023
Inicio ejecución presupuestaria 1/1/2024	



Por qué realizamos esta auditoría

El Plan Estratégico 2019-2022 de la Sindicatura de Comptes incluye la digitalización del sector público valenciano y la transformación digital de la Administración como uno de los cuatro elementos o tendencias fundamentales que debe considerar la Sindicatura en su actividad fiscalizadora y como una de las áreas prioritarias de actuación.

El nuevo sistema va a suponer un cambio modernizador radical de las aplicaciones de gestión económica y presupuestaria de la Generalitat, con un importante impacto no solo para su gestión económica, sino también para las tareas fiscalizadoras que realiza la Sindicatura de Comptes.

La gestión e implantación de un proyecto de estas características no está exenta de riesgos muy importantes que, en el peor de los casos, pueden desembocar en el fracaso y abandono del proyecto, con importantes pérdidas económicas, de tiempo y especialmente de oportunidad para el conjunto de la Generalitat.

El proyecto NEFIS es demasiado importante para fracasar, por eso su gestión debe realizarse de acuerdo con buenas prácticas en la materia y la presente auditoría tiene como objetivo principal verificar que se está llevando a cabo de esa forma.

Por estas razones, la Sindicatura de Comptes ha realizado una auditoría de la gestión del proyecto NEFIS.

Conclusión general

El proyecto NEFIS es el proyecto de transformación digital de la gestión económica más importante puesto en marcha en los últimos 20 años por la Generalitat, es una iniciativa necesaria y está completamente justificada. Sus objetivos han sido muy ambiciosos, acordes con las necesidades reales y urgentes de la Generalitat, pero poco realistas, lo que, conjugado con el impacto de factores exógenos como el confinamiento por el COVID-19 y con la elevada complejidad del proyecto, ha derivado en un aumento del coste y de los plazos de ejecución previstos.

Una parte importante del éxito o del fracaso de un proyecto TI complejo es la definición de un sistema de gobernanza que permita que todo este tipo de innovaciones pueda acabar en buen puerto. En este sentido hemos observado que la gobernanza del proyecto en el nivel de gestión operativa, el seguimiento realizado y el tratamiento de los requerimientos de seguridad son ámbitos que constituyen puntos fuertes de la gestión realizada y están contribuyendo a que el proyecto llegue a buen puerto.

Por el contrario, la gobernanza a nivel estratégico y la gestión de riesgos, aspectos críticos del proyecto, han supuesto una debilidad muy significativa. La comunicación a las partes interesadas también debemos señalarla como área de mejora para la fase final del proyecto, a pesar de los esfuerzos realizados en el área de formación.

Dado que su implantación exitosa no está todavía garantizada, la Dirección del proyecto y el Consell deben actuar decididamente sobre las debilidades identificadas para reducir los



riesgos a niveles aceptables y alejar las probabilidades de fracaso de un proyecto tan importante y necesario para el futuro de la Administración de la Generalitat.

Recomendaciones

Como resultado del trabajo realizado hemos efectuado 11 recomendaciones tendentes a subsanar las deficiencias observadas, que pueden contribuir al buen fin del proyecto y mejorar los procedimientos de gestión de proyectos TI.

En la principal de dichas recomendaciones, que se refiere a la continuidad del proyecto, indicamos que al tratarse de un proyecto estratégico y de futuro para el conjunto de la Generalitat, desde el Consell debe priorizarse su continuidad y la subsanación de las deficiencias señaladas en el informe con objeto de cumplir el objetivo de elaborar con NEFIS el presupuesto de 2024 e iniciar la ejecución presupuestaria el 1 de enero de 2024. Las consecuencias negativas de un fracaso tardarían años en ser reconducidas, sin mencionar los daños reputacionales de un segundo fracaso en lo que va de siglo para renovar el sistema contable de la Generalitat.

NOTA

Este resumen pretende ayudar a comprender los resultados de nuestro informe y facilitar el trabajo a los lectores y a los medios de comunicación. Recomendamos leer el informe completo para conocer el verdadero alcance del trabajo realizado.



Auditoría de la gestión del proyecto NEFIS

**Implantación del nuevo sistema económico-financiero
de la Generalitat Valenciana:
un proyecto necesario e inaplazable**

Sindicatura de Comptes
de la Comunitat Valenciana



ÍNDICE (con hipervínculos)

1. Introducción	3
2. Objetivos, alcance y metodología	6
3. Conclusiones	8
4. Recomendaciones	11
Apéndice 1. Metodología aplicada	16
Apéndice 2. Resultados detallados de la auditoría	21
Apéndice 3. El proyecto NEFIS	56
Abreviaciones	68
Glosario	69
Trámite de alegaciones	70
Aprobación del Informe	71
Anexo I. Alegaciones presentadas	
Anexo II. Informe sobre las alegaciones presentadas	



1. INTRODUCCIÓN

Qué es NEFIS

El Nuevo Sistema de Gestión Económico Financiero de la Generalitat Valenciana (NEFIS, por las siglas en inglés de New Economical Financial Information System) tiene como objetivo principal dar soporte a la gestión económico-financiera de la Generalitat y sus organismos autónomos, así como al resto de organismos del sector público de la Comunitat Valenciana con un alcance más restringido, tal y como se expone más adelante.

NEFIS es la principal iniciativa enmarcada en el proceso de transformación digital que la Generalitat Valenciana está llevando a cabo para adaptarse a un entorno de administración electrónica avanzada, en línea con las tendencias actuales en todas las Administraciones públicas de nuestro país¹. Asimismo, la Generalitat ha planteado este proyecto con el fin

NEFIS es la principal iniciativa de transformación digital que la Generalitat Valenciana está llevando a cabo.

de disponer de mejor información para la toma de decisiones y, con ello, conseguir una mayor eficiencia en la asignación de los recursos públicos.

En línea con lo anterior, algunos de los objetivos principales de este proyecto son la centralización de los sistemas de información de las áreas económico-financieras y su integración bajo una misma plataforma, implantar el concepto de dato único en lugar de un sistema fragmentado basado en silos de información aislados y estandarizar los procedimientos de gestión económica actualmente heterogéneos en diversos aspectos.

De esta forma, NEFIS sustituirá diez aplicaciones utilizadas en la actualidad para la gestión económica de la Generalitat (el detalle de estas aplicaciones se incluye en el apéndice 3). La principal de ellas es la aplicación de gestión presupuestaria-contable CONTAG-SIP, una aplicación obsoleta que necesita su urgente sustitución.

Paralelamente, el sistema NEFIS se integrará con 35 aplicaciones, lo que supone la práctica totalidad de las aplicaciones de gestión con contenido económico que soportan la operativa de la Generalitat.

En cuanto al alcance subjetivo, el sistema NEFIS abarcará, con distinto nivel de cobertura y funcionalidades, todo el sector público autonómico valenciano.

¹ No solo en nuestro país. En el informe [Análisis 04/2023: Digitalización de la gestión de los fondos de la UE](#) del Tribunal de Cuentas Europeo, aprobado el 13 de junio de 2023, puede verse como la Comisión Europea está en el mismo proceso de migrar su actual sistema de gestión económico financiero, que adolece de problemas similares a CONTAG-SIP, a la misma plataforma que la Generalitat, con los mismos objetivos y similares problemas de aumento de plazos de desarrollo y costes.



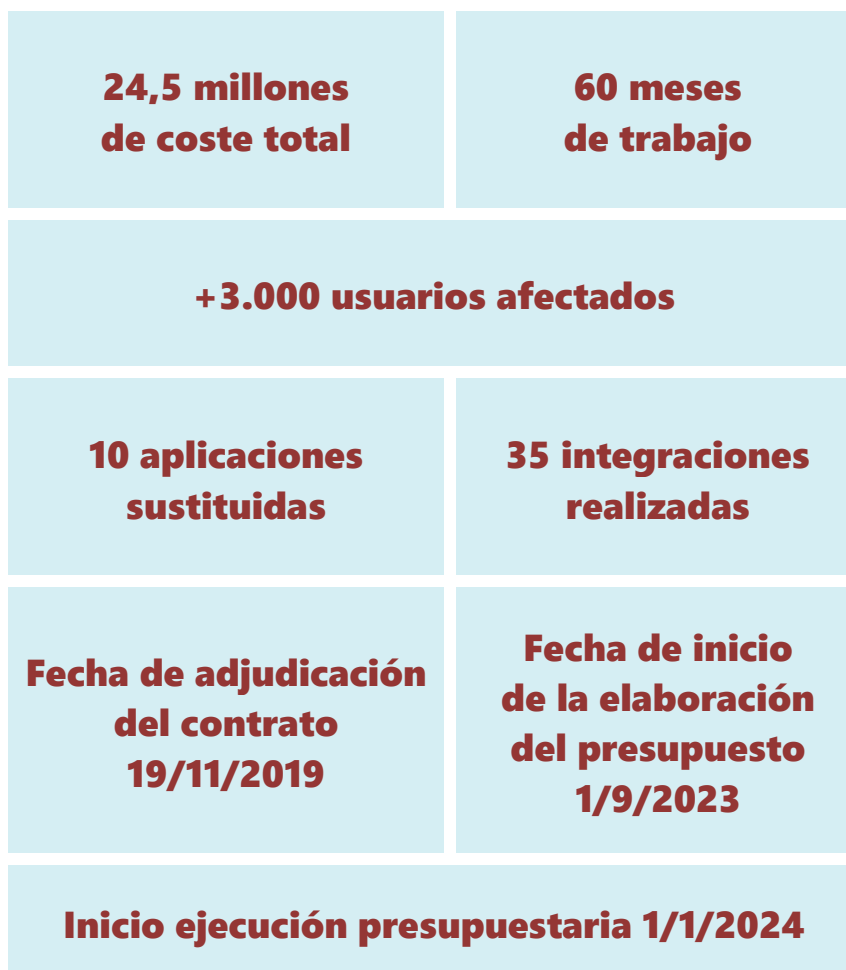
En concreto, su ámbito subjetivo es el siguiente:

- Plena funcionalidad (elaboración, modificación y ejecución del presupuesto) en la Administración de la Generalitat y sus organismos autónomos.
- Elaboración del presupuesto en el resto del sector público institucional.
- Participación en la Central de Información de todo el sector público autonómico según criterios SEC (Sistema Europeo de Cuentas).

En el ámbito técnico, NEFIS utiliza como plataforma tecnológica el producto S/4 HANA, que es la versión más actual del *software* ERP (por sus siglas en inglés, *enterprise resource planning*) de la compañía SAP, que se ofrece en modo PaaS, esto es, "plataforma como servicio", desde una nube privada. En el apéndice 3 se incluye más información sobre la plataforma tecnológica de NEFIS.

La Generalitat adjudicó el contrato para el desarrollo e implantación de NEFIS el 19 de noviembre de 2019 (véase apéndice 3).

Figura 1. Datos relevantes del proyecto





Por qué realizamos esta auditoría

El artículo 6 de la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Comptes, incluye entre sus funciones, además de las referidas al control externo de la gestión económico-financiera del sector público valenciano y de sus cuentas, aquellas que de acuerdo con el ordenamiento jurídico sean convenientes para asegurar adecuadamente el cumplimiento de los principios financieros, de legalidad, de eficacia y de economía y de transparencia, exigibles al sector público. Además, el artículo 11 de la misma ley establece que, en el desarrollo de su función fiscalizadora, la Sindicatura de Comptes está facultada para verificar la seguridad y fiabilidad de los sistemas informáticos que soportan la información económico-financiera, contable y de gestión.

El proyecto NEFIS es demasiado importante para fracasar.

El Plan Estratégico 2019-2022 de la Sindicatura de Comptes incluye la digitalización del sector público valenciano y la transformación digital de la Administración como uno de los cuatro elementos o tendencias fundamentales² que debe considerar la Sindicatura de Comptes en su actividad fiscalizadora. Consecuentemente, en el anexo I de ese documento se incluyó la transformación digital de la Administración como área prioritaria de actuación para la Sindicatura y, entre los ejemplos de iniciativas destacadas, ya se citaba a NEFIS, a raíz del anuncio de la Generalitat de la futura implantación de un sistema integrado de gestión económica que sustituyese a su anticuado sistema contable y presupuestario.

El nuevo sistema va a suponer un cambio modernizador radical de las aplicaciones de gestión económica y presupuestaria de la Generalitat, **con un importante impacto no solo para su gestión económica, sino también para las tareas fiscalizadoras que realiza la Sindicatura de Comptes.**

NEFIS constituye la iniciativa de mayor relevancia por parte de la Generalitat en cuanto al uso de servicios en la nube desde múltiples ópticas (criticidad, número de usuarios, coste, etc.). Esto supone un cambio en los modelos de gestión, no solo operativos, sino de ciberseguridad y, por ello, el marco de gobierno de la seguridad y todos los procedimientos técnicos y organizativos que de él se deriven debe ser uno de los ámbitos clave a considerar en el desarrollo del proyecto y en nuestras fiscalizaciones.

La gestión e implantación de un proyecto de estas características no está exenta de riesgos muy importantes que, en el peor de los casos, pueden desembocar en el fracaso y abandono del proyecto³, con importantes pérdidas económicas, de tiempo y especialmente de oportunidad para el conjunto de la Generalitat. El proyecto NEFIS es demasiado importante para fracasar, por eso su gestión debe realizarse de acuerdo con

² Véase apartado 2.4 del [Plan Estratégico 2019-2022 de la Sindicatura de Comptes](#).

³ Tal y como sucedió con el antecedente de NEFIS, el proyecto ECONOMIC, a principios del milenio.



buenas prácticas en la materia y la presente auditoría tiene como objetivo principal verificar que se está llevando a cabo de esa forma.

Por las razones señaladas, y de conformidad con la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, los programas anuales de actuación de 2021 y 2022 de la Sindicatura de Comptes contemplaron la auditoría de la gestión del proyecto NEFIS. Los retrasos en la ejecución del proyecto, que se comentan más adelante, aconsejaron también demorar la finalización del presente informe a 2023.

2. OBJETIVOS, ALCANCE Y METODOLOGÍA

Objetivos de la auditoría y criterios de evaluación

El objetivo del trabajo ha consistido en **evaluar la gestión del proyecto NEFIS y concluir sobre si se está llevando a cabo de conformidad con buenas prácticas que permitan alcanzar los objetivos marcados y la implantación exitosa del proyecto según el alcance definido, cumpliendo la planificación prevista y sin sobrecostes significativos.**

Para formar nuestra conclusión **hemos focalizado nuestro análisis en un conjunto de ámbitos de la gestión de proyectos considerados clave** a la hora de favorecer el éxito de grandes y complejos proyectos TI y sobre los que hemos desarrollado seis criterios de evaluación. Dichos ámbitos de gestión son los siguientes:

- El modelo de **gobernanza y liderazgo (criterio de evaluación 1)**, es decir, los órganos de dirección del proyecto NEFIS y la estructura organizativa utilizada para su ejecución y seguimiento, y para facilitar la consecución de los objetivos previstos.
- Los **objetivos del proyecto (criterio de evaluación 2)**, que deben estar adecuadamente definidos de acuerdo con las necesidades previstas y ser realistas.
- La **gestión del cambio (criterio de evaluación 3)**, proceso imprescindible a la hora de facilitar la consecución de los objetivos planteados en proyectos tan complejos y transformadores como NEFIS, y que conlleva la necesidad de implantar estrategias que favorezcan su aceptación y asimilación, así como la reducción de la resistencia a ese cambio.
- La **gestión de riesgos (criterio de evaluación 4)**, basada en procedimientos definidos formalmente, ejecutados de forma metódica y sistemática y en los que se hayan establecido de manera adecuada las responsabilidades para la toma de las decisiones necesarias para realizar un tratamiento efectivo de los riesgos identificados.
- Los mecanismos de **seguimiento** aplicados (**criterio de evaluación 5**), para apoyar la consecución de los objetivos del proyecto, iniciativa estratégica que, por su alcance, complejidad y coste, requiere de un alto grado de supervisión a diferentes niveles, desde los más operativos hasta los más estratégicos.



- La consideración, desde el inicio del proyecto, de los requerimientos de **seguridad de la información (criterio 6)**, de forma que las necesidades en materia de ciberseguridad y ciberresiliencia se cubran de forma óptima, sin generar sobrecostes ni exponer el sistema a riesgos innecesarios.

Los criterios de evaluación están desarrollados en el apéndice 1.

Alcance de la auditoría

El alcance del trabajo se ha centrado en la labor realizada por la Generalitat en la gestión del proyecto NEFIS y, en concreto, sobre los seis ámbitos que hemos considerado para realizar la evaluación (véase apéndice 1). Queda, por tanto, excluido cualquier aspecto que no esté explícitamente contemplado en dichos criterios de evaluación, como, por ejemplo, la verificación del correcto funcionamiento del sistema, la calidad y completitud de los planes de prueba ejecutados, la necesidad de las configuraciones y desarrollos a medida complementarios a la solución estándar, etc.

Tampoco se ha revisado el cumplimiento de la normativa de contratación, ya que la fiscalización de su licitación y adjudicación ya fue realizada por la Sindicatura en el Informe de fiscalización de la contratación de la Administración General del ejercicio 2019⁴.

En cuanto al ámbito temporal, el trabajo incluye la revisión de la gestión del proyecto desde el inicio de su ejecución, en diciembre de 2019, hasta el 30 de junio de 2023, fecha de elaboración de este informe.

Dada la importancia del proyecto NEFIS, la auditoría se ha realizado en una fase avanzada de aquel, pero todavía es un proyecto en marcha.

En este sentido, hay que señalar que las fases finales, incluida la puesta en marcha completa, prevista para el año 2024, y especialmente la configuración definitiva de la seguridad del nuevo sistema, se prevé sean igualmente objeto de auditoría por parte de la Sindicatura.

Metodología

La metodología seguida ha consistido básicamente en el análisis de documentación de distinto tipo (planes, contratos, actas de reuniones, informes de seguimiento de los comités implicados, herramienta de gestión de peticiones y la información existente en Confluence⁵), la entrevista con personal responsable de la implantación de NEFIS y la documentación de la evidencia obtenida. El análisis de la evidencia y los resultados obtenidos lo realizamos basándonos en la metodología y los criterios de evaluación descritos en el apéndice 1.

⁴ Véase página 37 del [Informe de fiscalización de la contratación GV 2019](#)

⁵ Confluence es un espacio de trabajo compartido que se ha utilizado para centralizar y permitir la consulta de la información generada en el proyecto NEFIS por parte de todos los interesados.



Las conclusiones parciales para cada uno de los ámbitos de gestión evaluados las hemos obtenido mediante la comparación de los resultados observados con los criterios de evaluación y se desarrollan en el apéndice 2.

En el apéndice 3 hemos recopilado información relevante sobre el proyecto NEFIS, incluyendo una descripción más detallada del sistema, sus objetivos, antecedentes y las características de la solución tecnológica seleccionada.

Hemos realizado el trabajo de conformidad con los *Principios fundamentales de fiscalización de las instituciones públicas de control externo* y con las normas técnicas de auditoría aprobadas por el Consell de la Sindicatura recogidas en el *Manual de fiscalización de la Sindicatura de Comptes*. Dichos principios exigen que cumplamos los requerimientos de ética aplicables a los auditores públicos, así como que planifiquemos y ejecutemos el trabajo con el fin de obtener evidencia de auditoría que nos permita emitir unas conclusiones en relación con los objetivos antes señalados y, en su caso, formular recomendaciones que contribuyan a la subsanación de las deficiencias observadas.

El trabajo ha sido llevado a cabo por la Unidad de Auditoría de Sistemas de Información de la Sindicatura de Comptes (UASI).

Agradecemos la plena colaboración prestada en la realización del trabajo a la dirección y funcionarios responsables de las distintas áreas del proyecto NEFIS.

3. CONCLUSIONES

Conclusión general

El proyecto NEFIS es el proyecto de transformación digital de la gestión económica más importante puesto en marcha en los últimos 20 años por la Generalitat, es una iniciativa necesaria y está completamente justificada. Sus objetivos han sido muy ambiciosos, acorde con las necesidades reales y urgentes de la Generalitat, pero poco realistas, lo que, conjugado con el impacto de factores exógenos como el confinamiento por el COVID-19 y con la elevada complejidad del proyecto ha derivado en un aumento del coste y de los plazos de ejecución previstos.

La gobernanza del proyecto en el nivel de gestión operativa, el seguimiento realizado y el tratamiento de los requerimientos de seguridad son ámbitos que constituyen puntos fuertes de la gestión realizada y están contribuyendo a que el proyecto llegue a buen puerto. Por el contrario, la gobernanza a nivel estratégico y la gestión de riesgos, aspectos críticos del proyecto, han supuesto una debilidad muy significativa. La comunicación a las partes interesadas también debemos



señalarla como área de mejora para la fase final del proyecto, a pesar de los esfuerzos realizados en el área de formación.

Dado que su implantación exitosa no está todavía garantizada, la Dirección del proyecto y el Consell deben actuar decididamente sobre las debilidades identificadas para reducir los riesgos a niveles aceptables y alejar las probabilidades de fracaso de un proyecto tan importante y necesario para el futuro de la Administración de la Generalitat.

Consideramos que el objetivo actualizado de elaborar con NEFIS el presupuesto de 2024 es necesario e inaplazable, para lo que se debe abordar los meses finales del proyecto (segundo semestre de 2023) con pleno compromiso por parte de todos los agentes implicados, tanto funcionarios como directivos.

Figura 2. Fortalezas y debilidades de la gestión del proyecto NEFIS

+	-
Gobernanza y liderazgo operativo	Gobernanza y liderazgo estratégico
Seguimiento del proyecto	Gestión de riesgos
Seguridad	Plan de comunicación

Primera conclusión sobre la gobernanza del proyecto

La gobernanza en el nivel de gestión operativa del proyecto ha funcionado de forma eficaz. Sin embargo, las debilidades de la gobernanza a nivel estratégico han sido significativas: la participación de la Comisión Interdepartamental para la Modernización Tecnológica y las Comunicaciones en la Comunitat Valenciana (CITEC) en el ejercicio de las tareas de dirección y supervisión estratégica (que reglamentariamente tiene atribuidas y establece la Generalitat en el plan estratégico GEN Digital 2025) ha sido casi inexistente y las labores de patrocinador, inicialmente asumidas por el conseller de Economía, Hacienda y Empleo, se han ido diluyendo con el tiempo. Estas debilidades representan un riesgo importante para este tipo de proyectos.



La Generalitat ha dotado al proyecto NEFIS de los recursos económicos necesarios para llevarlo a término a través de un contrato de prestación de servicios y suministro de licencias. Sin embargo, consideramos que el ejercicio de análisis de los recursos necesarios no ha sido completo, al no contemplar las necesidades actuales y futuras de recursos personales para el desarrollo del proyecto y su mantenimiento posterior.

Segunda conclusión sobre la necesidad y objetivos del proyecto

La necesidad y oportunidad de NEFIS están plenamente justificadas y el proyecto es necesario y totalmente coherente con el plan estratégico para abordar la transformación digital de la Generalitat y evolucionar de una administración obsoleta a otra moderna y plenamente digitalizada. Los objetivos planteados fueron muy ambiciosos, acorde con las necesidades reales y urgentes de la Generalitat, pero poco realistas, sobre todo en cuanto al equilibrio entre alcance, tiempo y coste. Todo ello, conjugado con el impacto de factores exógenos como el confinamiento por el COVID-19 y con la elevada complejidad del proyecto ha derivado en un aumento del coste previsto (más del 48% del importe inicial de la adjudicación) y de los plazos de ejecución (ha pasado de 36 a 60 meses).

Tercera conclusión sobre la gestión del cambio

La gestión del cambio en el proyecto NEFIS es un aspecto crítico para el éxito del proyecto debido a su amplio alcance subjetivo y complejidad intrínseca. La gestión realizada adolece, en áreas como la comunicación, de la ausencia de una estrategia formal y planificada. Sin embargo, en la práctica se han puesto en marcha diferentes iniciativas, fundamentalmente a partir del segundo semestre de 2022, que mitigan este riesgo, entre las que cabe destacar el esfuerzo realizado en el ámbito de la formación de los usuarios finales del sistema, que está facilitando la comunicación de los beneficios que aportará NEFIS, la aceptación generalizada del sistema y, en definitiva, favoreciendo una gestión del cambio adecuada.

Cuarta conclusión sobre la gestión del riesgo

La gestión continua de los riesgos a lo largo de los proyectos de TI suele considerarse un factor crucial para el éxito; sin embargo, el proyecto NEFIS no ha contado con un proceso de gestión de riesgos basado en buenas prácticas, lo que constituye una debilidad importante que ha dificultado alcanzar los objetivos del proyecto. A finales de 2022 se han realizado avances limitados en esta materia, pero se sigue trabajando bajo un enfoque reactivo, no sistemático y basado en iniciativas puntuales más orientadas a la resolución de problemas que a su anticipación.

Quinta conclusión sobre el seguimiento del proyecto

El seguimiento de NEFIS en el ámbito operativo de gestión está siendo eficaz, y responde a las buenas prácticas de la gestión de proyectos en este ámbito. No obstante, los resultados del seguimiento realizado no se trasladan hasta el más alto nivel de gobernanza estratégica del proyecto, estamento en el que se deben tomar las decisiones necesarias



para asegurar la implantación exitosa de NEFIS. Este aspecto constituye una debilidad muy significativa, si bien es necesario destacar que no responde a debilidades identificadas en el sistema de seguimiento, sino a las señaladas en el marco de gobernanza estratégica.

Sexta conclusión sobre la seguridad de la información

Las consideraciones relativas a seguridad de la información en el proyecto NEFIS han estado presentes desde el inicio del proyecto. Durante 2022 y 2023 se han intensificado los esfuerzos en esta materia, llegando a constituir un ejemplo de buena gestión de la seguridad en proyectos TI. No obstante, existe el riesgo de que a la fecha prevista de puesta en producción de NEFIS el sistema no esté completamente alineado con los requerimientos establecidos por el Esquema Nacional de Seguridad.

En el apéndice 2 se señalan los fundamentos y conclusiones parciales detalladas que soportan las anteriores conclusiones generales.

4. RECOMENDACIONES

Como resultado del trabajo realizado procede efectuar una serie de recomendaciones tendentes a subsanar las deficiencias observadas, que pueden contribuir al buen fin del proyecto y mejorar los procedimientos de gestión de proyectos TI.

Recomendaciones dirigidas al Consell

a) Sobre la continuidad del proyecto

El cambio político experimentado en la Generalitat en las recientes elecciones autonómicas y el previsible cambio de los altos cargos que están implicados en el proyecto, que es razonable esperar, constituye un evidente riesgo para el proyecto.

No obstante, al tratarse de un proyecto estratégico y de futuro para el conjunto de la Generalitat, **recomendamos que desde el Consell se priorice su continuidad y la subsanación de las deficiencias señaladas en el presente informe con objeto de cumplir el objetivo de elaborar con NEFIS el presupuesto de 2024 e iniciar la ejecución presupuestaria el 1 de enero de 2024.**

Las consecuencias negativas de un fracaso tardarían años en ser reconducidas, sin mencionar los daños reputacionales de un segundo fracaso en lo que va de siglo para renovar el sistema contable de la Generalitat.

b) Sobre el liderazgo estratégico

Se debe reactivar la figura de patrocinador del proyecto NEFIS, inicialmente asumida *de facto* por el conseller de Hacienda y Modelo Económico, a quien corresponde como presidente de la CITEC, visibilizando su compromiso con el proyecto y la necesidad de participación y compromiso de todas las partes interesadas, e intensificar su labor de



patrocinio en los últimos meses de 2023, periodo crítico para una implantación exitosa del sistema en el que se va a elaborar el presupuesto de 2024 para su posterior ejecución.

Las buenas prácticas de gestión de proyectos de transformación digital, en los que el riesgo inherente asociado a su complejidad, coste y carácter transformador y disruptivo es muy alto, aconsejan la existencia de una figura al más alto nivel jerárquico de la entidad que asuma las funciones de patrocinador, para que contribuya de manera decisiva al éxito del proyecto.

(Véase apéndice 2, criterio 1)

c) Sobre el órgano de supervisión y control estratégico

Incluir en el modelo de gobernanza a nivel estratégico del proyecto NEFIS a la CITEC, como máximo órgano responsable de la dirección, supervisión y toma de decisiones estratégicas. Esta comisión, además de ser un órgano ya existente y con las competencias requeridas, cuenta con la ventaja de que en él están representadas todas las consellerias, y su presidente, el conseller de Hacienda y Modelo Económico, puede ejercer las tareas de patrocinador del proyecto.

El papel de la CITEC como órgano estratégico, tal y como la propia Generalitat manifiesta en el plan estratégico de transformación digital GEN Digital 2025, es un factor indispensable para el éxito de los proyectos incluidos en dicho plan, especialmente uno tan transformador como NEFIS.

Además, se recomienda completar el modelo de gobernanza a nivel estratégico desarrollando las responsabilidades sobre la toma de decisiones a este nivel y estableciendo los mecanismos de comunicación con el resto de los órganos de decisión. De esta forma, se debe definir explícitamente a los responsables, así como los mecanismos y criterios para la toma de decisiones fundamentales del proyecto, entre ellas y especialmente, la decisión final sobre la puesta en marcha del sistema, cumpliendo así lo establecido en el Decreto 69/2023, de 12 de mayo, del Consell, por el que se aprueba la implementación del sistema de gestión económico-financiera NEFIS en la Generalitat.

(Véase apéndice 2, criterio 1)

d) Sobre la necesidad de un órgano superior para la modernización de la Generalitat

La implantación de un proyecto de las características de NEFIS requiere realizar una profunda reingeniería de procesos en aras de mejorar la eficacia y la eficiencia de la gestión. Por ello, en este tipo de proyectos, como ya señalamos en nuestro informe del Plan de Transformación Digital⁶, se pone de manifiesto la necesidad de contar con un servicio de organización transversal, potente, con capacidad operativa y decisoria y no

⁶ [Informe de auditoría del plan de transformación digital de la Generalitat 2016-2019.pdf](#).



solo consultiva, con competencias reales en modernización, reorganización de procesos e impulso de proyectos transformadores, con un funcionamiento efectivo y ubicado al máximo nivel de la Generalitat, que disponga de una visión global y no fragmentada, características que, en la práctica, no responden a las otorgadas a la Subdirección de Innovación y Modernización de la Administración pública, ni a la DGTIC, ni han asumido la CITEC o la Comisión Interdepartamental para la Modernización de la Administración Pública (CIMAP).

(Véase apéndice 2, criterios 1, 2 y 4)

Recomendaciones dirigidas a la Dirección del proyecto NEFIS

e) Sobre la cobertura del puesto de jefe de proyecto

Designar un jefe de proyecto para NEFIS, vacante desde noviembre de 2022, figura fundamental para la adecuada gestión del proyecto en su plano más operativo y muy necesaria a la hora de afrontar la última etapa del proyecto, la puesta en marcha del sistema.

(Véase apéndice 2, criterio 1)

f) Sobre los costes totales del proyecto NEFIS

Realizar un análisis completo y pormenorizado de los costes del proyecto NEFIS. Este análisis debe considerar no solo los costes asociados a la contratación de servicios externos, sino también los costes de personal de la Generalitat, incluyendo tanto los recursos adscritos a la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, impulsora del proyecto, como del resto del personal que ha participado en el desarrollo e implantación de NEFIS (de los organismos autónomos, personal de los servicios de gestión económica de otras consellerias y entes de la Generalitat, dedicación a formación, etc.).

Disponer de esta información completa y detallada, además de por cuestiones de transparencia, contribuye a crear una base de información de gestión de proyectos útil para la toma de decisiones en ese ámbito.

(Véase apéndice 2, criterio 2)

g) Sobre la gestión de riesgos del proyecto NEFIS

Definir e implantar un proceso de gestión de riesgos efectivo. Entre los aspectos que se recomienda desarrollar se encuentran los siguientes:

- Proceso, incluyendo responsables y mecanismos, para informar de los riesgos identificados.



- Responsables de registrar, analizar y evaluar los riesgos identificados, incluyendo, en la medida de lo posible, criterios objetivos para la evaluación de la probabilidad y el impacto.
- Responsables de decidir el plan de tratamiento para cada uno de los riesgos.
- Mecanismos para la revisión, comunicación y escalado de los riesgos.

Dado que la fecha de puesta en marcha del módulo de ejecución del sistema se encuentra próxima, recomendamos implantar este proceso para la adecuada gestión del proyecto en esa fase crítica y también durante el año 2024, en el que está previsto ir incorporando las funcionalidades restantes de forma progresiva.

Además, el proceso definido para la gestión de riesgos en NEFIS, así como las lecciones aprendidas de su implantación, pueden constituir una valiosa base sobre la que desarrollar la metodología de gestión de riesgos de proyectos de transformación digital a incorporar a la actual metodología Gv-Logos, para su posterior aplicación en otros proyectos de características similares.

(Véase apéndice 2, criterio 3)

h) Sobre la seguridad del sistema

Es necesario intensificar los trabajos en marcha en materia de seguridad en el marco del proyecto NEFIS, para conseguir el pleno alineamiento del sistema con el ENS y la normativa de protección de datos personales desde su puesta en funcionamiento.

(Véase apéndice 2, criterio 6)

Recomendaciones dirigidas a la DGTIC

i) Sobre la necesidad de planificación previa de los proyectos

Incorporar, dentro de las tareas asociadas a la gestión de proyectos, la realización de un análisis detallado y completo de necesidades, incluida la planificación en materia de recursos humanos. Este análisis es fundamental y debe plantearse como paso necesario para proyectos incluidos en GEN Digital 2025 que, por complejidad, coste o riesgo, lo requieran.

Este ejercicio se debe realizar por diversos motivos, entre los que se encuentra el asegurar la disponibilidad del personal necesario para la buena marcha de los proyectos, disminuir los riesgos asociados a retrasos y, con ello, sobrecostes, garantizar la adecuada calidad del producto final, asegurar el buen funcionamiento de las aplicaciones a sustituir durante el periodo de tiempo en el que se está desarrollando el nuevo sistema, etc.

(Véase apéndice 2, criterio 1)



j) Sobre el seguimiento del proyecto

Las funciones de control, en cualquier ámbito, requieren del máximo nivel de independencia frente a los encargados de la ejecución de la tarea supervisada. Por ello, y aunque no hemos identificado debilidades en este sentido, recomendamos para futuros proyectos considerar la opción de segregar las funciones de supervisión y seguimiento, normalmente llevadas a cabo por la oficina del proyecto, del personal responsable de su ejecución.

(Véase apéndice 2, criterio 5)

k) Sobre la seguridad del sistema

El enfoque aplicado en NEFIS para su adecuación a los requisitos establecidos por el ENS ha sido muy positivo y no se centra únicamente en la implantación de las medidas técnicas y organizativas requeridas, sino que contempla otros aspectos muy necesarios también como son la documentación de las medidas de seguridad, la generación de evidencia, el diseño de controles periódicos de cumplimiento, etc.

Por ello, se recomienda tomar como base este trabajo para definir una metodología de gestión de la seguridad y adecuación al ENS que complemente a la actual metodología Gv-Logos en este ámbito y extrapolarla al desarrollo y adecuación del resto de sistemas TI de la Generalitat.

(Véase apéndice 2, criterio 6)



APÉNDICE 1

Metodología aplicada



1. Aspectos generales de la metodología utilizada

El análisis de la evidencia obtenida lo hemos realizado basándonos en los **criterios de evaluación** descritos en la figura 3.

Con la metodología aplicada, comparando la situación y los resultados observados con los criterios de evaluación, además de la conclusión general que da respuesta a la pregunta formulada como objetivo del trabajo, se pueden extraer conclusiones parciales sobre los seis ámbitos citados.

La metodología seguida ha consistido básicamente en:

- a) Revisión detallada del proyecto, profundizando en las variables clave sobre las que se lleva a cabo la evaluación, esto es, gobernanza, objetivos, gestión del cambio y gestión de riesgos, seguimiento del proyecto y todos los aspectos relacionados con la seguridad de la información. Revisión de otra documentación relacionada, contratos, planes, actas e informes de los comités implicados, etc. Para ello se ha utilizado el área del proyecto NEFIS dentro de Confluence.
- b) Revisión del contrato y posteriores modificaciones que regulan la contratación de los servicios y suministros necesarios para la puesta en marcha de NEFIS.
- c) Identificación de los responsables del proyecto y realización de reuniones y entrevistas con ellos.
- d) Análisis de la evidencia obtenida relacionada con los seis criterios de evaluación definidos y extracción de conclusiones y recomendaciones.
- e) La identificación de incumplimientos normativos relacionados con la transformación digital y la ciberseguridad.
- f) Elaboración del informe.

Estos procedimientos han sido llevados a cabo por el personal de la Unidad de Auditoría de Sistemas de Información de la Sindicatura de Comptes.

De acuerdo con los procedimientos establecidos en nuestro *Manual de fiscalización*, las conclusiones del trabajo y el borrador de informe se han discutido con los distintos responsables, al objeto de que corroboraran su contenido o aportaran información o documentación adicional que evidencie o documente sus observaciones. Tras esa discusión ha continuado la tramitación del Informe, que se remitió a la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico para el trámite de alegaciones.

2. Nuestros criterios de evaluación (criterios de auditoría)

El **objetivo principal de la auditoría** es evaluar la gestión del proyecto NEFIS y concluir sobre si ha sido gestionado de conformidad con buenas prácticas que han permitido



alcanzar los objetivos previstos. Para ello **hemos focalizado nuestro análisis en un conjunto de ámbitos de la gestión de proyectos considerados clave** a la hora de favorecer el éxito de grandes proyectos TI complejos y que se señalan en el siguiente cuadro.

En el apéndice 2 se detalla, para cada uno de los seis criterios de evaluación utilizados, los fundamentos de nuestra evaluación basada en la evidencia obtenida y en los “criterios detallados de evaluación” indicados en el cuadro siguiente, así como la conclusión a la que hemos llegado para cada uno de ellos.

Figura 3. Criterios de evaluación

Criterios de evaluación	Criterios detallados
<p>1. Modelo de gobernanza y liderazgo</p> <p><i>¿Facilitan la consecución de los objetivos del proyecto NEFIS el modelo de gobierno adoptado y la estructura organizativa utilizada para su aprobación, ejecución y seguimiento?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • El proyecto ha sido formalizado y aprobado al adecuado nivel orgánico. • Se han constituido, y funcionan efectivamente, un comité de supervisión estratégica y un(os) comité(s) operacional(es). • El liderazgo estratégico del proyecto se ejerce por un órgano con autoridad suficiente para que sus decisiones sean vinculantes. • Se ha designado un líder estratégico o patrocinador del proyecto, con un nivel jerárquico adecuado, y es conocido por todas las partes interesadas. • Se ha designado la responsabilidad de jefe del proyecto. • Se ha proporcionado al proyecto todos los recursos presupuestarios y humanos necesarios para su ejecución.
<p>2. Objetivos</p> <p><i>¿Están bien definidos los objetivos del proyecto, de acuerdo con las necesidades previstas?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los objetivos están definidos claramente y responden a las necesidades de la Generalitat. • La necesidad y oportunidad del proyecto están adecuadamente motivadas. • El proyecto está alineado con el objetivo estratégico de la Generalitat de llevar a cabo la transformación digital de la Administración y la plena implantación de la administración electrónica. • Los objetivos planteados son realistas y consideran un equilibrio adecuado entre alcance, coste y tiempo.
<p>3. Gestión del cambio y comunicación con las partes interesadas</p> <p><i>¿Se ha diseñado y se está ejecutando una estrategia de comunicación y formación eficaz?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se ha diseñado un plan de gestión de las partes interesadas que considera, una vez identificadas estas, cómo se realizará la comunicación con dichas partes durante el ciclo de vida del proyecto (contenido, frecuencia, herramientas de comunicación, canales, etc.). • El plan de gestión de las partes interesadas se está llevando a cabo de acuerdo con lo previsto y, a partir del <i>feedback</i> recibido, se modifica para atender las nuevas necesidades que puedan surgir. • El plan de gestión de las partes interesadas considera la formación como una de las áreas clave. Se cuenta con un plan de formación, en el que se han identificado las necesidades en función de los distintos colectivos y las acciones formativas previstas y la evaluación de su eficacia. El plan está en continua revisión en función de los resultados obtenidos.



Criterios de evaluación	Criterios detallados
<p>4. Gestión de riesgos</p> <p><i>¿Se identifican, analizan y gestionan los principales riesgos que pueden afectar al proyecto?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • El proyecto cuenta con un proceso para la gestión de los riesgos, en el que las responsabilidades están asignadas y el procedimiento de identificación y análisis se realiza de forma sistemática. • Los riesgos se analizan adecuadamente, evaluando su probabilidad e impacto y analizando las diferentes opciones de tratamiento. • Se asigna propietario/responsable de cada riesgo, quien decidirá en último término cuál será el tratamiento. • En función de la criticidad de los riesgos, estos son escalados al adecuado nivel de responsabilidad. • El plan de gestión de riesgos considera el seguimiento de los planes correctores definidos, para garantizar que estos son implementados en tiempo y forma.
<p>5. Seguimiento</p> <p><i>¿Se están midiendo y evaluando los progresos y se están adoptando medidas correctoras en los casos en los que se identifican desviaciones respecto a lo esperado?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se dispone de información para realizar el seguimiento eficaz del proyecto. Esta información se obtiene de manera sistemática, bajo criterios concisos, disminuyendo la dependencia frente a juicios individuales. • Los diferentes niveles de dirección del proyecto reciben información precisa y oportuna y que incluye: <ul style="list-style-type: none"> - Progresos y avances en comparación con lo planificado - Informes sobre el estado de ejecución de cada una de las líneas de trabajo - Los recursos utilizados para lograr progresos hasta la fecha - Cómo se gestionan y resuelven los riesgos y problemas identificados • La alta dirección tiene información suficiente y adecuada para evaluar la necesidad de adoptar medidas correctivas. • Se dispone de registros que evidencian que los problemas identificados están siendo tratados en tiempo y forma.
<p>6. Seguridad de la información</p> <p><i>¿Se contemplan los requerimientos de seguridad de la información desde el inicio del proyecto y se realiza un seguimiento de su adecuada implantación?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se ha realizado un análisis detallado de los requerimientos de seguridad en las etapas iniciales del proyecto, que se ha utilizado como base para establecer los objetivos y necesidades del proyecto. • Se ha constituido un grupo de trabajo de seguridad u órgano equivalente, responsable de velar por la adecuada implantación de las medidas de seguridad en el marco del proyecto. • Los requerimientos de seguridad implantados consideran el cumplimiento de la normativa vigente en materia de seguridad de los sistemas de información (Esquema Nacional de Seguridad y protección de datos personales y garantía de derechos digitales).

3. Buenas prácticas en la gestión de grandes proyectos TI

Para establecer los anteriores criterios de evaluación se han tenido en consideración buenas prácticas nacionales e internacionales en materia de auditoría de gestión de proyecto TI, en particular se ha tenido en consideración las siguientes:

- UNE-ISO/IEC 38500, Gobernanza corporativa de la Tecnología de la Información (TI) AENOR, 2013.
- *Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos (Guía PMBOK), 7ª edición.*



- *What prevents large IT projects from being successful: A synthesis of common risk factors and lessons learned*, Shared Services Canada, 2013.
- *Getting IT Right: Achieving value from government information technology investments*, Auditor General of British Columbia, 2016.
- *Governance Evaluation Techniques for Information Technology*, INTOSAI Working Group on IT Audit, 2016.
- *Gobernanza para facilitar la innovación en la administración digital*, Observatorio de Administración Electrónica, Ministerio de Hacienda y Función Pública, abril de 2018.
- *Guide d'audit de la gouvernance du système d'information de l'entreprise numérique*, 2ª edición, AFAI-ISACA/CIGREF/IFACI, 2019.
- *La conduite des grands projets numériques de l'État*, Cour des Comptes, julio 2020.
- *Guidance on Audit of IT Management functions: IT Governance, Contracts & Sustainability*, INTOSAI Working Group on IT Audit, 2022.
- *Manual sobre auditoría de TI para Entidades Fiscalizadoras Superiores*, INTOSAI Working Group on IT Audit, revisión 2022.
- *The Digital, Data and Technology Playbook*, UK Government, 2023.
- *Apoyo a la digitalización de las administraciones tributarias de los países en desarrollo*, OCDE, 2023.
- *Digitalising the management of EU funds*, Tribunal de Cuentas Europeo, 2023.

4. Aspectos no incluidos en la presente auditoría

Dado que el proyecto de implantación de NEFIS está en marcha en el momento de emitir el presente informe, no se han incluido en el alcance de este trabajo aspectos importantes como:

- Configuración definitiva de la seguridad y cumplimiento con el ENS.
- Funcionalidad del módulo de control interno.
- Acceso a los datos para las fiscalizaciones de la Sindicatura.
- Configuración de la rendición electrónica de cuentas.

Estas materias serán analizadas por la Sindicatura a partir de la entrada en funcionamiento pleno de NEFIS.

Además, ha quedado fuera del alcance cualquier ámbito que no esté explícitamente contemplado en los anteriores criterios de evaluación, como por ejemplo la verificación del correcto funcionamiento del sistema, la calidad y completitud de los planes de prueba ejecutados, la necesidad de las configuraciones y desarrollos a medida complementarios a la solución estándar, etc.



APÉNDICE 2

Resultados detallados de la auditoría



CRITERIO 1. GOBERNANZA Y LIDERAZGO

Aprobación del proyecto por el Consell

El proyecto NEFIS se inició con la aprobación por el Consell de la implantación de un nuevo sistema de información económico-financiero para la Generalitat, en la sesión celebrada el 29 de septiembre de 2017.

Tras su licitación, la adjudicación del contrato se llevó a cabo mediante resolución del conseller de Hacienda y Modelo Económico de 19 de noviembre de 2019.

A finales de 2019 se iniciaron los trabajos para la implantación de NEFIS que tenían como objetivo su puesta en funcionamiento en enero de 2022. No obstante, el proyecto ha sufrido retrasos significativos, por lo que se ha hecho necesario replanificar el proyecto en dos ocasiones. Estas dos replanificaciones se han articulado a través de modificaciones del contrato inicial, que han sido aprobadas por el Consell. En concreto, la primera modificación fue aprobada el 21 de mayo de 2021 y la segunda modificación queda reflejada en el acta de la sesión del Consell celebrada el 14 de abril de 2023.

Finalmente, mediante el Decreto 69/2023, de 12 de mayo, del Consell, se aprueba la implementación del sistema de gestión económico-financiera NEFIS en la Generalitat para elaborar el presupuesto del ejercicio 2024 y su posterior ejecución.

Qué es el modelo de gobierno de un proyecto TI y por qué es importante

El modelo de gobierno o gobernanza es un concepto muy importante para el desarrollo de cualquier proyecto TI, pero especialmente en aquellos que, por su complejidad, por el impacto en la gestión de un gran número de entidades, por coste y por riesgo se consideran críticos, como es el caso de NEFIS. Sin embargo, es un concepto que no está definido a efectos jurídicos y administrativos. Por esta razón vamos en primer lugar a tratar de aclarar qué entendemos por gobernanza de proyectos TI a los efectos de este trabajo.

La norma UNE-ISO/IEC 38500, *Gobernanza corporativa de la Tecnología de la Información (TI)*, define la gobernanza corporativa sobre las TI como **el sistema por el cual se dirige y controla el uso, actual y futuro, de las TI**. Señala que implica evaluar y dirigir la utilización de las

TI para dar soporte a la organización y la monitorización de ese uso para lograr la

Una parte importante del éxito o del fracaso de todos y cada uno de los proyectos TI es un sistema de gobernanza que permita que todo este tipo de innovaciones pueda acabar en buen puerto.



consecución de los planes. Incluye la estrategia y políticas para la utilización de las TI en la organización.⁷

Continúa señalando en su apartado 2.2 que se debería “gobernar” las TI a través de tres tareas principales:

- a) evaluar el uso actual y futuro de las TI;
- b) dirigir la preparación y ejecución de planes y políticas para asegurar que el uso de las TI satisface los objetivos de la organización;
- c) monitorizar el cumplimiento de las políticas y el desempeño con relación a lo planificado.

Más específicamente, el Observatorio de Administración Electrónica del Ministerio de Hacienda y Función Pública señala que “no nos debemos olvidar que una parte importante del éxito o del fracaso de todos y cada uno de los proyectos es, por un lado, un buen soporte legal y jurídico asociado y, por otro lado, un sistema de gobernanza que permita que todo este tipo de innovaciones pueda acabar en buen puerto y no se quede completamente bloqueado por la resistencia al cambio”⁸.

Vistas las anteriores consideraciones, **a los efectos de la presente auditoría, entenderemos por gobernanza del proyecto NEFIS las estructuras de gobierno y gestión del proyecto para su desarrollo, seguimiento e implantación exitosa**, y consideramos que el modelo de gobierno debería contemplar tres niveles principales:

a) Órganos de gobierno y supervisión estratégica

NEFIS es un **sistema transversal** que afectará, en mayor o menor medida, a la totalidad de los organismos de la Generalitat: las diferentes consellerias, los organismos autónomos y el resto de las entidades del sector público valenciano. Esto implica la participación de un gran número de usuarios con distintos intereses y puntos de vista, no siempre coincidentes.

Por ello la gobernanza de NEFIS no debería adoptar un enfoque endogámico, interno al proyecto, sino que se debe contar con un órgano de gobierno y supervisión estratégica con competencias más allá de la conselleria encargada de la dirección y gestión en el plano operativo, que permita la participación en la toma de decisiones vinculantes a la totalidad de las partes interesadas del proyecto.

b) Liderazgo

Un gran proyecto TI como NEFIS que, además de la transversalidad y la complejidad asociada a la tecnología, tiene un componente **transformador** para gran parte de la

⁷ Apartado 1.6.3, UNE-ISO/IEC 38500, Gobernanza corporativa de la Tecnología de la Información (TI).

⁸ [Gobernanza para facilitar la innovación en la administración digital](#), Observatorio de Administración Electrónica, Ministerio de Hacienda y Función Pública, 30 de abril de 2018



Generalitat Valenciana, requiere de un liderazgo fuerte, establecido al más alto nivel organizacional, que impulse el proyecto, mantenga la “participación” durante su ejecución y “convenza” de los beneficios que aporta. Esto último es muy importante ya que el proyecto NEFIS conlleva el cambio en la forma de trabajo de gran parte del personal de la Generalitat y de los órganos dedicados a la gestión económica y presupuestaria, lo que puede provocar resistencia e incluso rechazo al cambio.

c) **Órganos de gestión del proyecto**

Por la envergadura y complejidad del proyecto es necesario establecer un modelo de gobernanza que facilite la toma de decisiones en el ámbito del proyecto, en el que los distintos niveles de gestión operativa estén formados por las personas adecuadas, con las competencias necesarias, y que estén debidamente coordinadas entre sí.

Partiendo de estos conceptos básicos sobre la gobernanza hemos analizado la estructura y los procesos definidos en el modelo de gobierno del proyecto NEFIS.

Sobre los órganos de gobierno y supervisión estratégica

El alcance subjetivo de NEFIS excede notablemente el ámbito de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, entidad encargada de dirigir el proyecto. Por ello, sin perjuicio de que los órganos de dirección del proyecto necesariamente corresponden a esta conselleria, hubiera sido necesario que el modelo de gobernanza contemplara órganos de gobierno y supervisión estratégica del proyecto con representación de las diferentes entidades usuarias del sistema. El objetivo de un órgano de estas características es favorecer que todos los entes que constituyen el ámbito subjetivo de NEFIS estén plenamente involucrados y colaboren de forma activa en su diseño, desarrollo y puesta en producción.

Estos órganos de supervisión estratégica deben estar integrados por personas con la responsabilidad y autoridad suficientes para hacer una efectiva toma de decisiones y garantizar los recursos necesarios para el proyecto, marcando las prioridades, resolviendo los conflictos, garantizando la involucración del personal de las entidades afectadas y, en último término, asumiendo la responsabilidad en lo que respecta a su organismo y entidades vinculadas.

En concreto, hemos considerado en este análisis que la Comisión Interdepartamental para la Modernización Tecnológica y las Comunicaciones en la Comunitat Valenciana (CITEC) es el órgano que, tal y como exponemos a continuación, tiene entre sus funciones la supervisión y seguimiento de proyectos como NEFIS a un nivel estratégico.

Además, hemos analizado el papel de otras comisiones y órganos, en concreto la Comisión Interdepartamental para la Modernización de la Administración Pública, CIMAP, y la Subdirección General de Innovación y Modernización de la Administración Pública, al considerar que, por las competencias que tienen atribuidas, podrían desempeñar un rol relevante en la gobernanza estratégica de NEFIS.



En relación con las funciones enmarcadas en este nivel estratégico es importante señalar que consideramos esencial que el órgano de gobierno y supervisión estratégica que se considere más apropiado determine explícitamente o aclare las funciones y competencias críticas del proyecto, al objeto de evitar incertidumbres, lagunas de responsabilidad y conflictos en la toma de decisiones. Entre estas cuestiones por concretar se encuentran las siguientes:

- ¿Quién va a certificar que cada una de las entidades afectadas por la puesta en producción del sistema NEFIS se encuentra adecuadamente preparada para el cambio y que todos los usuarios están lo suficientemente formados en los nuevos procedimientos y herramientas informáticas?
- ¿Quién/es tiene autoridad suficiente para resolver conflictos en la toma de decisiones que impacten y en las que estén involucrados diferentes organismos de diferentes consellerías, por ejemplo, sobre aspectos funcionales de la solución, aspectos técnicos, determinar prioridades y comprometer fechas?
- ¿Hay un órgano de dirección establecido con capacidad de decidir sobre la dedicación del personal adscrito a consellerías distintas a la CHME?, ¿cómo se debería gestionar este tipo de necesidad?

Comisión Interdepartamental para la Modernización Tecnológica y las Comunicaciones en la Comunitat Valenciana (CITEC)

De acuerdo con lo establecido en los artículos 1 y 3 del Decreto 20/2020, de 14 de febrero, del Consell, de modificación del Decreto 112/2008, por el cual se crea la Comisión Interdepartamental para la Modernización Tecnológica, la Calidad y la Sociedad del Conocimiento en la Comunitat Valenciana, la comisión CITEC **es el órgano colegiado al que le corresponde el impulso, coordinación, deliberación y asesoramiento en relación con la política del Consell en materia de tecnologías de la información y la comunicación en el ámbito de la Administración de la Generalitat y de su sector público dependiente**, así como en relación con las Administraciones públicas, empresas, ciudadanía y sociedad civil de la Comunitat Valenciana. Todo ello con la finalidad de alcanzar una verdadera transformación digital de las Administraciones públicas valencianas y adaptarlas para el cumplimiento normativo vigente en cada momento.

De manera más concreta, son competencias y funciones atribuidas a la CITEC en la disposición citada las siguientes:

- Impulsar en el ámbito de cada departamento de la Administración de la Generalitat y de las entidades integrantes de su sector público dependiente las políticas, programas, proyectos y actuaciones aprobados en ejecución de la planificación estratégica del Consell en las materias objeto de su competencia.
- Ser informada preceptivamente de los planes, programas o líneas de actuación que se lleven a cabo por la Administración de la Generalitat o su sector público dependiente en relación con las materias objeto de su competencia.



- Coordinar y realizar el seguimiento del nivel de implantación y desarrollo de las políticas de planificación, coordinación, autorización y control de las tecnologías de la información y las comunicaciones corporativas y la administración electrónica de la Generalitat, de su sector público y de la Comunitat Valenciana, y proponer iniciativas de mejora respecto de dichas materias y ámbitos.

Asimismo, la CITEC es el máximo órgano colegiado de carácter consultivo de la Administración de la Generalitat en materia de seguridad de los sistemas de información.

Por su parte, en el Plan Estratégico de Transformación Digital de la Administración de la Generalitat 2020-2025 (en adelante GEN Digital 2025), se destaca reiteradamente el papel que debe desempeñar la CITEC con el fin de llevar a término la ejecución de las acciones y proyectos previstos en ese plan⁹, entre los que se encuentra NEFIS. Continúa señalando este plan¹⁰ que, **para garantizar su éxito, es imprescindible realizar acciones de control y seguimiento continuo**, de manera que se pueda realizar una evaluación de los logros alcanzados, detectar los riesgos para su cumplimiento y ejercer acciones para mitigarlos. Finaliza señalando que el órgano competente para el control de la ejecución del plan y el encargado de la coordinación de todas las acciones necesarias para la plena consecución de sus objetivos es la CITEC.

Como ya hemos destacado, el proyecto NEFIS, que **puede considerarse el proyecto más transformador puesto en marcha por la Generalitat**, en la medida en que va a cambiar el sistema económico financiero y presupuestario de una gran parte del sector público autonómico, debería contar en su estructura de gobierno con un órgano de alto nivel en el que estén representados todos los organismos involucrados y afectados, y debería estar integrado por personas con la responsabilidad y autoridad suficientes para tomar decisiones y movilizar recursos, tanto personales como presupuestarios. En este sentido GEN Digital 2025 señala en la página 9 que:

La **transformación digital** de la Administración es ya un hecho en la Generalitat Valenciana pero el futuro de su evolución implicará un esfuerzo importante y constante que permita profundizar en la simplificación y reingeniería de procesos para evitar lo que en otra época se conoció como informatización del caos. **Este proceso de digitalización es extremadamente complejo y debe ser abordado con una perspectiva holística, que comprenda todos los departamentos y actividades de la organización.**

Y en su página 13:

Además, en el marco de actuación de la Comisión Interdepartamental para la Modernización Tecnológica y las Comunicaciones en la Comunitat Valenciana (CITEC), donde están representadas todas las consellerías, se ha venido impulsando de manera conjunta la transformación digital de la Generalitat.

⁹ Véase página 20 de GEN Digital 2025.

¹⁰ Véase página 128 de GEN Digital 2025.



En diversos apartados de GEN Digital 2025, además de los ya citados, se insiste en la importancia de la CITEC como órgano de coordinación y liderazgo, especialmente en su apartado 3, "Gestión del cambio y liderazgo", cuyas premisas **no se están cumpliendo**, al menos en lo referente a NEFIS, ni en otros proyectos importantes que no están llegando a buen fin en los plazos previstos, pero que no comentamos por exceder el alcance de este informe.

Para constatar la participación de la CITEC en el proyecto NEFIS hemos solicitado las actas de las reuniones celebradas desde diciembre de 2019 y desde la secretaría de esta comisión nos han facilitado las siguientes:

- 19/02/2020 Sesión en la que se realiza la *presentación* del proyecto NEFIS a la CITEC.
- 17/02/2021 Sesión en la que se aprovecha la presentación del borrador de GEN Digital 2025 para *recordar* la importancia del proyecto NEFIS y solicitar que también se le "dedique atención a este proyecto, pues se trata de una inversión de futuro".
- 19/07/2022 Sesión extraordinaria que se convoca con el objetivo de escuchar la opinión de las consellerías y decidir si se mantiene la planificación prevista y la elaboración de los presupuestos de 2023 se realiza con NEFIS o si alternativamente se continúa con NEPAL y, por tanto, se replanifica el proyecto, siendo esta última opción la acordada por unanimidad.

Atendiendo a lo anterior y, en base a la información analizada, **concluimos que la participación de la CITEC a lo largo de la vida del proyecto ha sido prácticamente nula**, ya que la única decisión adoptada ha sido la de replanificar el proyecto (retrasar su entrada en funcionamiento) por segunda vez.

En definitiva, **la estructura de gobernanza del proyecto NEFIS no contempla la CITEC como órgano de decisión, dirección, supervisión e impulso del proyecto.**

Comisión Interdepartamental para la Modernización de la Administración Pública

Mediante el Decreto 26/2020, de 21 de febrero, del Consell, se crea la Comisión Interdepartamental para la Modernización de la Administración Pública (CIMAP).

El objeto de la CIMAP es coordinar, impulsar y supervisar el diseño y desarrollo de la política de la Generalitat en materia de modernización, gestión del conocimiento y mejora de los procesos y calidad de los servicios públicos. Se crea para "introducir una cultura del cambio en el seno de la organización **que garantice el éxito de la transformación digital**" y se adscribe a la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública.

Aunque, por las competencias de la CIMAP, consideramos que debería participar de alguna forma en la supervisión del proyecto NEFIS, la realidad es que **ni siquiera se ha llegado a constituir.**



Junto con la poca actividad desarrollada por la CITEC se plantean dudas sobre la conveniencia de crear **comisiones con importantes funciones teóricas, pero sin apenas contenido ni funcionamiento real.**

Subdirección General de Innovación y Modernización de la Administración Pública

El cambio del sistema económico-financiero además de la vertiente más puramente tecnológica tiene como objetivo el rediseño de los procedimientos administrativos subyacentes, de forma que se mejore la eficacia y eficiencia de estos.

El Reglamento¹¹ Orgánico y Funcional de la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública atribuye a la Subdirección General de Innovación y Modernización de la Administración Pública, y más específicamente al Servicio de Simplificación y Modernización Administrativa de la Administración Autonómica, las siguientes funciones:

- a) Diseñar, proponer y elaborar planes y proyectos estratégicos de innovación y simplificación, reducción de cargas o normalización de procedimientos de la Administración autonómica y supervisar su ejecución, así como emitir y publicar informes sobre su grado de cumplimiento. En particular, elaborar e impulsar **metodologías, protocolos y herramientas de gestión dirigidos a la mejora de la** eficiencia y la agilización de procedimientos y servicios.
- b) **Coordinar la realización de análisis funcionales de procedimientos corporativos** de los departamentos del Consell, **para la actualización de las correspondientes aplicaciones de gestión, así como supervisar la ejecución de los cambios necesarios, en coordinación con la DGTIC.**

A pesar de estas competencias, este servicio no ha estado involucrado en la estructura de gobernanza de NEFIS, ni en el análisis y rediseño, en su caso, de los procedimientos administrativos asociados a la gestión económica y administrativa de la Administración de la Generalitat y sus organismos autónomos, lo que supone otra evidencia de las debilidades existentes en el marco de gobernanza estratégica del proyecto.

Sobre el liderazgo

Conviene en este punto diferenciar también dos niveles en las funciones de liderazgo en la gestión de un proyecto TI.

Liderazgo a nivel estratégico

Muchos estudios e informes sobre la gestión de proyectos TI consideran necesaria la figura de un líder al más alto nivel, también denominado en algunos de esos estudios como

¹¹ Orden 5/2022, de 1 de junio, de la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública, por la que se modifica la Orden 5/2021, de 19 de febrero, de la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública, de desarrollo del Decreto 172/2020, de 30 de octubre, del Consell.



patrocinador¹², el cual desempeña un papel clave en su supervisión y apoyo, garantiza que se tengan en cuenta las cuestiones estratégicas del proyecto y condiciona su éxito.

El patrocinio de un proyecto es muy diferente del papel de un director de proyecto. Este conlleva la responsabilidad operativa de los recursos humanos y financieros asignados al proyecto y del cumplimiento de la planificación de sus diversas operaciones y fases.

La persona a cargo del patrocinio no forma parte del equipo responsable de la dirección y la ejecución del proyecto y, por lo general, pertenece a la alta dirección/órgano superior del ente. Lleva la visión del proyecto, lo apoya y es su portavoz dentro de los órganos de gobierno corporativo (el Consell en el caso de la Generalitat).

Esta personalidad está, por tanto, en un nivel jerárquico superior al de los equipos responsables en el día a día de la gestión de proyectos. Este posicionamiento le permite trabajar para el éxito del proyecto recordando a todas las partes interesadas, en todo momento, cómo encaja en las prioridades estratégicas de la entidad, y facilitando la adopción de decisiones tan a menudo como sea necesario para resolver los desafíos que a los equipos operativos se les puedan presentar.

En este tipo de proyectos, que se caracterizan por su complejidad, riesgos y espíritu radicalmente transformador para una organización, es fundamental que al más alto nivel de la dirección se adquiera y se explicita un compromiso total con el proyecto, su necesidad y los beneficios que conllevará. Este apoyo debe visibilizarse de forma explícita desde el inicio del proyecto, siendo fundamental que se mantenga a lo largo de toda su vida, intensificándolo más aún, si cabe, en momentos críticos o si el periodo de ejecución se dilata en el tiempo y aumenta el riesgo de fracaso.¹³

El patrocinador del proyecto debería presidir el órgano de supervisión estratégica. En NEFIS, inicialmente fue el conseller de Hacienda y Modelo Económico (CHME) quien, *de facto*, asumió las tareas descritas de patrocinio del proyecto. Era presidente de la CITEC y tenía el nivel de autoridad requerido para esa función.

Para el análisis de este componente de la gobernanza hemos solicitado y revisado la relación de las actuaciones realizadas por el conseller de Hacienda y Modelo Económico en distintos foros orientadas dar a conocer el proyecto y poner de manifiesto la importancia estratégica que tiene para el sector público valenciano.

¹² A modo de ejemplo, puede consultarse *La conduite des grands projets numériques de l'État*, julio 2020, Cour des Comptes, véase página 56, y *Guide d'audit de la gouvernance du système d'information de l'entreprise numérique*, 2ª edición, AFAl-ISACA, CIGREF e IFACI, véase página 61. Por otra parte, en determinados documentos, como el Plan Estratégico 2022-26 Madrid Digital, denominan a esta figura "promotor y facilitador".

¹³ Es abundante la literatura que analiza las razones del fracaso de los grandes proyectos TI, y una de ellas radica en la falta de liderazgo al más alto nivel político y de patrocinio del proyecto. Puede verse en este sentido los apartados 2.1 y 2.2 del informe de síntesis del Gobierno de Canadá [What prevents large IT projects from being successful? A synthesis of common risk factors and lessons learned.](#)



A partir de la información que hemos analizado consideramos que, si bien durante las primeras etapas del proyecto fue muy visible el apoyo y patrocinio del conseller, este se ha ido diluyendo a lo largo del tiempo.

Esta falta de actividad de patrocinio supone un riesgo alto para el proyecto NEFIS, por las consecuencias inherentes a la falta de impulso y compromiso público explícito de alto nivel. La aprobación del Decreto 69/2023, de 12 de mayo, del Consell, por el que se aprueba la implementación del sistema de gestión económico-financiera NEFIS en la Generalitat, aunque de forma puntual, mitiga parcialmente este riesgo. No obstante, sigue siendo necesaria su participación en la recta final del proyecto y que su total compromiso con el proyecto se haga visible a todos los niveles.

Liderazgo a nivel operativo o dirección del proyecto

Normalmente, la dirección del proyecto debe ejercerla¹⁴ la dirección, el servicio o el departamento usuario final de la solución. En un proyecto transversal como NEFIS, el liderazgo del proyecto lo debe ejercer la entidad más involucrada en este, la que tenga la responsabilidad o responsabilidades funcionales, que en este caso es, sin duda, la CHME.

En esta línea, **la dirección del proyecto** ha sido asumida de forma compartida por los responsables de la Dirección General de Presupuestos, la Intervención General de la Generalitat y la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (DGTIC) y el rol **de jefe de proyecto** ha recaído en el subdirector general de Análisis y Políticas de Gasto.

Por otro lado, hay que señalar que la figura de jefe de proyecto se constituye como figura indispensable para la gestión de un proyecto de acuerdo con las metodologías en esta materia más reconocidas y extendidas. En estas se atribuyen al jefe de proyecto, entre otras, funciones como la planificación, el liderazgo operativo de los equipos de trabajo, la coordinación de todas las partes interesadas del proyecto, el control de recursos, la gestión de alcance, cronograma, etc. Además, preside el comité estratégico y el comité de dirección.

Si bien el modelo de gobernanza del proyecto NEFIS contempló la figura de jefe de proyecto, en el mes de noviembre de 2022 se produjo la baja en la organización de la persona que asumía dicha responsabilidad. El hecho de que no se haya designado una persona sustituta que asuma sus funciones o, en su defecto, se haya realizado una reasignación de estas y se haya comunicado formalmente a todos los interesados **constituye un riesgo adicional para el éxito del proyecto que no ha sido adecuadamente gestionado.**

Sobre los órganos de gestión del proyecto NEFIS

En el pliego de prescripciones técnicas particulares del contrato de servicios y suministros del nuevo sistema económico-financiero de la Generalitat y sus organismos autónomos

¹⁴ *Guide d'audit de la gouvernance du système d'information de l'entreprise numérique*, 2ª edición, AFAI-ISACA, CIGREF e IFACI. Véase página 61.



(PPT) se estableció en la cláusula 7.4, "Seguimiento y control", el proceso de seguimiento de NEFIS y se definen las reglas de la relación entre la Generalitat y el adjudicatario para el desempeño del servicio con los niveles de calidad y eficiencia exigidos por este pliego. El seguimiento se efectuaría mediante diferentes comités:

- Comité de dirección
- Comité de seguimiento

Por otra parte, en el apartado 2.2, "Dirección del Proyecto NEFIS", del PPT, se consideró adecuado crear un equipo de trabajo compuesto por personal de la Intervención General, la Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y la Dirección General de Presupuestos, que se encargan de la dirección y coordinación del proyecto, de la siguiente forma:

- La Dirección del proyecto.
- Jefatura del proyecto.
- Coordinadores/as técnicos y funcionales de los distintos agentes participantes en la implementación del proyecto.

Este modelo mixto, que integra tanto la vertiente funcional como la vertiente técnica para un proyecto de transformación digital, está alineado con las buenas prácticas de gestión de este tipo de proyectos, que señalan la necesidad de ser entendidos, desde su inicio y al definir su modelo de gestión, como proyectos que trascienden sobradamente el plano puramente tecnológico.

El 20 de diciembre de 2019 se constituye el comité de dirección previsto en el PPT, y en la siguiente reunión de 10 de enero de 2020 se acuerda cambiar el nombre de los dos comités: el comité de dirección pasará a denominarse "Comité Estratégico" y el comité de seguimiento se denominará "Comité de Dirección".

Tras este cambio y de acuerdo con la documentación existente en Confluence, el modelo de gobierno del proyecto se amplía y se estructura en tres niveles:

Nivel estratégico

Comité estratégico

Es el órgano de control del proyecto. En él se discutirán y acordarán los aspectos esenciales de la ejecución del contrato.

Encargado de velar por que la estrategia y objetivos del servicio estén alineados con los de la GVA y, de esta forma, controlar y garantizar que todas las decisiones y operaciones se ajustan a dicha estrategia.

El comité estratégico está compuesto únicamente por miembros de la GVA.

Comité de dirección

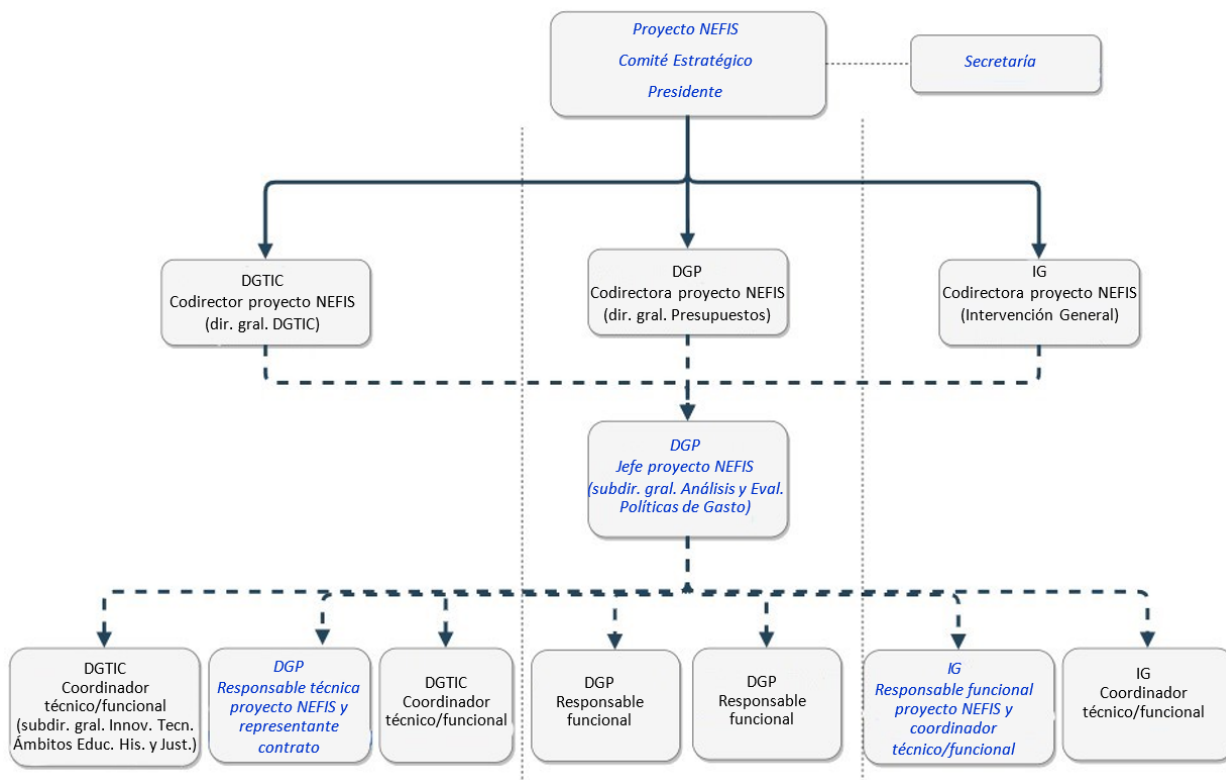
El comité de dirección está compuesto por miembros de la GVA y de la empresa adjudicataria.



Nivel táctico	<p>Comité de seguimiento</p> <p>Compuesto por miembros de la GVA y de la empresa adjudicataria.</p> <p>Junto con el comité de dirección, estará encargado de velar por que la estrategia y objetivos del servicio estén alineados con los de la GVA y, de esta forma, controlar y garantizar que todas las decisiones y operaciones se ajustan a dicha estrategia.</p> <p>Así mismo, se encarga de transformar las decisiones estratégicas en planes de operación y acción y de coordinar, dirigir y controlar los esfuerzos necesarios para su ejecución.</p>
Nivel operativo	<p>Comités operativos (reuniones de trabajo)</p> <p>Se responsabiliza de la gestión, ejecución, supervisión técnica y control de la implantación de los servicios de soporte y mantenimiento, que se plasma en los equipos de trabajo asignados al servicio.</p> <p>La participación de las áreas de gestión económica de las distintas consellerias y organismos autónomos se ha articulado a través de grupos de trabajo configurados <i>ad hoc</i>.</p>

Consideramos adecuada la gobernanza al nivel de gestión del proyecto, si bien, en la práctica, la denominación de "comité estratégico" que acabamos de ver no se corresponde con los *órganos de gobierno y supervisión estratégica* que hemos comentado al principio de este apartado, se trata simplemente de un comité de dirección que se ha subdividido en dos, en uno de los cuales solo están los representantes de la Generalitat, pero sin alcance estratégico efectivo, solo de dirección del proyecto.

Figura 4. Estructura del comité estratégico del proyecto



Fuente: Confluence



Recursos asignados al proyecto

Uno de los requisitos indispensables para el éxito de cualquier proyecto es que cuente con los recursos necesarios para llevarlo a cabo, considerando tanto la parte económica como la parte organizativa y de recursos humanos.

Recursos económicos

Para el proyecto NEFIS **se ha puesto de manifiesto el compromiso de la Generalitat a la hora de dotar al proyecto del presupuesto económico necesario** para el desarrollo e implantación del nuevo sistema.

La Generalitat aprobó la contratación de recursos externos para la realización del proyecto, que culminó con la adjudicación del contrato de desarrollo e implantación de NEFIS por un valor de 16,55¹⁵ millones de euros.

Posteriormente, con fecha 21 de mayo de 2021, el Consell autorizó la modificación del contrato con el objetivo de ampliar los servicios contratados y dar cobertura a la necesidad de ampliar el plazo de implantación hasta el año 2023, lo que supuso un incremento del coste por valor de 4,24 millones de euros.

Y, por último, con fecha 14 de abril de 2023, el Consell ha autorizado la segunda modificación del contrato, por valor de 3,72 millones de euros, para ampliar el plazo de los servicios de desarrollo y soporte y realizar la implantación del sistema para la elaboración y ejecución de los presupuestos de 2024.

En total, hasta la fecha del presente informe el importe total del contrato asciende a 24,51 millones de euros.

Recursos humanos y organizativos

El proyecto NEFIS, por sus características y naturaleza, requiere de la participación de diverso personal interno ubicado en las distintas entidades que conforman el ámbito subjetivo. Esta participación, para determinados servicios, requiere de un nivel de involucración y dedicación muy significativo, como es el caso del personal de la Intervención General, de la Dirección General de Presupuestos y de la DGTIC, aunque esta necesidad es también extrapolable al personal del resto de organismos que se integran en NEFIS. De hecho, es destacable que en muchas de las actas de la CITEC que se han revisado en este trabajo se hace alusión a la necesidad, en materia de recursos humanos, que conlleva el proyecto NEFIS y las carencias en este sentido.

Desde el punto de vista interno y con el objetivo de adecuar la estructura organizativa a la exigente dedicación requerida por el proyecto, a la vez que establecer las competencias de la Intervención General en lo referente a NEFIS, en el mes de septiembre del año 2020 se aprobó el Decreto 113/2020, de 4 de septiembre, del Consell, de modificación del Decreto

¹⁵ Todos los importes reflejados en esta sección incluyen el IVA.



72/2005, de 8 de abril, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Reglamento del cuerpo superior de interventores y auditores de la Generalitat.

Mediante el decreto anterior, y en lo que respecta a recursos personales previstos para la implantación del sistema, "se contempla la creación de un equipo de trabajo multidisciplinar formado por un director o directora de proyecto, un jefe o jefa de proyecto y varios coordinadores, entre otros, una persona coordinadora técnica de la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, que será la responsable de los sistemas a integrar, de estándares y administrador de *hardware*/comunicaciones y una persona coordinadora funcional, personal de la Intervención General, experta en contabilidad, por lo que resulta necesaria la creación de un puesto de coordinador o coordinadora funcional, responsable de la coordinación de las distintas personas expertas y responsables funcionales en las materias propias de la competencia de la Intervención General, dependiente de la Dirección General de la Intervención".

De esta forma el decreto incluye entre las funciones de la persona titular de la Dirección General de la Intervención "i) la coordinación de las diferentes personas expertas y responsables funcionales implicadas en la implantación, evolución y desarrollo del sistema de información económico-financiera de la Generalitat en las materias propias de la competencia de la Intervención General de la Generalitat".

Y, además, "la Dirección General de la Intervención contará con una Subdirección General de Coordinación en la implantación del nuevo sistema de información económico-financiera de la Generalitat, a la que le corresponderá la coordinación de las diferentes personas expertas y responsables funcionales implicadas en este en las materias propias de la competencia de la Intervención General y con un Servicio de Coordinación y Apoyo Técnico al que corresponderán el estudio, planificación y desarrollo de las actuaciones preparatorias que sean propias de la dirección general".

Tanto la concreción de competencias como la creación de unidades específicamente dedicadas a la gestión del proyecto NEFIS en la Intervención General y en la Dirección General de Presupuestos evidencian el esfuerzo realizado por la Generalitat en aras de apoyar la exitosa implantación del proyecto, adecuando para ello su estructura organizativa.

Paralelamente, en lo referente a la Dirección General de Presupuestos, la Orden 4/2021, de 4 de mayo, de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, por la que se desarrolla el Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, actualiza la estructura organizativa de la Subdirección General de Análisis y Evaluación de Políticas de Gasto para dotarla de las competencias necesarias para llevar a cabo la implantación de NEFIS.

En concreto, la orden recoge que, de la subdirección anterior, dependerá el servicio de planificación estratégica y apoyo al Nuevo Sistema de Información Económico Financiero de la Generalitat y el servicio de estudios y análisis de políticas de gastos y su financiación. El primero llevará a cabo las labores de asesoramiento, apoyo y asistencia técnica y gestión documental del Nuevo Sistema de Información Económico-Financiero de la Generalitat,



incluyendo el control y coordinación de la normativa e instrucciones que afecten al mismo procedentes de los distintos departamentos. Y al segundo servicio le corresponde el análisis y coordinación de la implantación de nuevas técnicas y metodologías de gestión económica-financiera, así como la reformulación de procesos y aplicativos de gestión de este sistema.

De manera resumida, el informe señala dos consideraciones importantes a la hora de plantear las necesidades en cuanto a recursos humanos que tendrá el proyecto y que son:

- Para los técnicos del Servicio de Aplicaciones de Hacienda, la mera explotación de los sistemas de información consume la mayor parte de su tiempo laboral sin la capacidad suficiente para analizar y diseñar e implementar el nuevo sistema de información económico-financiero.
- El desarrollo e implantación de NEFIS requiere una especialización técnica y una formación específica, por la complejidad del proyecto, que no puede ser atendida por medios propios que, a pesar de tener un alto nivel de experiencia y formación, no contempla todo el abanico de conocimientos previos requeridos.

No obstante, el alcance de este análisis es insuficiente, ya que no se concretaron las necesidades adicionales.

En el caso de la Dirección General de Presupuestos, no hemos tenido constancia de que se haya realizado este ejercicio de análisis de recursos humanos disponibles y una previsión de las necesidades asociadas al proyecto NEFIS.

CRITERIO 2. OBJETIVOS

Necesidad del proyecto y objetivos

Como se destaca en diversos documentos¹⁶ de la Generalitat, la diversidad de aplicaciones de gestión económica existentes en todos los ámbitos, la problemática asociada a la heterogeneidad tecnológica con la que están desarrolladas y la obsolescencia del *software* base en la que se encuentran muchas de ellas¹⁷ conllevan una serie de inconvenientes que penalizan una gestión económica eficaz y eficiente. Entre dichos inconvenientes se encuentran los siguientes:

- Dificultad para extraer la máxima funcionalidad requerida en un entorno de administración electrónica avanzada.
- Deficiencias en la calidad de los datos, lo que dificulta su gestión.

¹⁶ PPT de DESIGHAI-E1 y PPT de NEFIS, entre otros.

¹⁷ Véase apartado II del apéndice 3 para más detalle.



- Dificultades en la intercomunicación entre aplicaciones no consistentes.
- Complejidad desde el punto de vista del usuario, al tener que realizar diferentes pasos de una misma gestión a través de distintas aplicaciones, con diferentes interfaces de usuario.
- Pérdida de eficacia, al tener que repetir trabajos debido a la necesidad de introducir los mismos datos en diferentes sistemas.

En definitiva, la necesidad de modernizar el conjunto del sistema de gestión económico contable de la Generalitat había llegado a un punto que requería adoptar una decisión

Los objetivos del proyecto están claramente definidos y responden a las necesidades reales y urgentes de la Generalitat para transformar una Administración obsoleta en otra moderna y plenamente digitalizada.

urgente para sustituir un sistema *legacy*¹⁸, basado en la manipulación de papel, por otro adaptado a las tendencias actuales de gestión digitalizada que se está implantando en todas las Administraciones públicas. En la actualidad, por ejemplo, con el sistema FACe entran en la Generalitat casi 1.000.000 de facturas electrónicas anualmente, que son impresas en papel para poder ser tramitadas manualmente a

lo largo de todo el proceso de gestión y de control interno en CONTAG-SIP.

Atendiendo a lo anterior, el Consell de la Generalitat aprobó, mediante el acuerdo de fecha 22 de septiembre de 2017, la implantación y desarrollo de un sistema de información económico-financiero en la Generalitat que posteriormente daría lugar al proyecto NEFIS.

Los objetivos de NEFIS vienen marcados en el citado acuerdo, que establece que este nuevo sistema debe responder a sus objetivos estratégicos y dar respuesta a los nuevos requerimientos en una triple vertiente: plena implantación de la administración electrónica, desarrollo de un sistema de información para la gestión pública y satisfacción de los requerimientos en materia de transparencia por parte de las instituciones españolas y europeas y de la sociedad civil.

Además, el nuevo sistema debe configurarse como un instrumento indispensable que permita llevar a cabo un seguimiento más efectivo del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, recogidos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Los objetivos del proyecto, que se exponen de manera más detallada en el apartado 2 del apéndice 3, quedan claramente definidos y consideramos que responden a las necesidades

¹⁸ De acuerdo con la definición dada por el CCN Cert, los sistemas *legacy* son sistemas anticuados que siguen siendo utilizados por las entidades y que no se quiere o no se puede reemplazar o actualizar de forma sencilla. Se caracterizan por basarse en tecnología fuera de soporte, estar afectados por vulnerabilidades conocidas, pero en los que la aplicación de parches es dificultosa y, en definitiva, constituyen un riesgo para la seguridad no solo del propio sistema sino del entorno TI en el que operan.



reales y urgentes de la Generalitat para transformar una administración obsoleta en otra moderna y plenamente digitalizada.

Iniciativa alineada con el objetivo estratégico de transformación digital

El proyecto NEFIS está alineado plenamente con el objetivo estratégico de la Generalitat de llevar a cabo la transformación digital de la Administración y la plena implantación de la administración electrónica. De hecho, este proyecto se incardina en el Plan Estratégico de Transformación Digital de la Administración de la Generalitat 2020-2025 (GEN Digital 2025), como una de las iniciativas a llevar a cabo.

De esta forma, de acuerdo con GEN Digital 2025, el proyecto NEFIS pretende modernizar los sistemas de información y las aplicaciones económico-financieras e incorporar estándares de mercado que permitan una mayor flexibilidad y agilidad. Asimismo, persigue centralizar la gestión de los procesos corporativos para garantizar la implantación del dato único como principio de actuación. NEFIS permitirá acabar con la duplicidad de información que se registra en las distintas aplicaciones para conseguir la máxima eficacia en el tratamiento de la información.

Los objetivos planteados ¿han sido realistas y han considerado un equilibrio adecuado entre alcance, coste y tiempo?

Alcance

¿Han sido claramente establecidos los objetivos del proyecto NEFIS en cuanto a alcance, tanto objetivo como subjetivo?

En cuanto al alcance subjetivo, el sistema NEFIS abarcará, con distinto nivel de cobertura, todo el sector público valenciano. No obstante, en función del tipo de entidad, las funcionalidades cubiertas por NEFIS varían de forma significativa. En concreto, el ámbito subjetivo del sistema NEFIS es el siguiente:

- Entidades tipo 1:
 - Funcionalidades: Elaboración, modificación y ejecución del presupuesto.
 - Aplica a: Administración de la Generalitat y organismos autónomos
- Entidades tipo 2:
 - Funcionalidades: Elaboración del presupuesto.
 - Aplica a: Entidades públicas empresariales, entidades de derecho público, consorcios, fundaciones, sociedades mercantiles e instituciones estatutarias.
- Entidades tipo 3:
 - Funcionalidades: Participan de la Central de Información.
 - Aplica a: Todo el sector público autonómico, según criterios SEC (Sistema Europeo de Cuentas).



Calendario

La iniciativa de implantar un nuevo sistema de información económico-financiera para la Generalitat comienza en el año 2017, concretamente, con el acuerdo del Consell de 22 de septiembre de dicho año.

A partir de este acuerdo se inicia la fase de definición del proyecto y la preparación del procedimiento de contratación que finaliza en el mes de noviembre de 2019 con la adjudicación al proveedor IECISA (que posteriormente cambia su nombre y pasa a denominarse INETUM).

El inicio efectivo de la fase de ejecución del proyecto es el 20/12/2019 y, de acuerdo con lo establecido contractualmente, la duración del proyecto se fija en 36 meses, cuya cronología se muestra en la figura 5.

El desarrollo del proyecto de acuerdo con la planificación inicial se ve afectado negativamente por la declaración, en marzo de 2020, de la crisis sanitaria provocada por el COVID-19. A pesar de que la dirección del proyecto reacciona y adopta medidas para continuar y reducir su impacto, las dificultades asociadas a esta situación de excepción junto con otros factores relacionados (activación tardía de grupos de trabajo, indisponibilidad de personal indispensable para la toma de decisiones, etc.) hacen que el proyecto vaya acumulando retrasos prácticamente desde el principio de su ejecución.

En el comité de dirección de 21 de julio de 2020 se pone de manifiesto la complicada situación del proyecto en cuanto a planificación, que empeora de forma progresiva con el paso de los meses. En concreto:

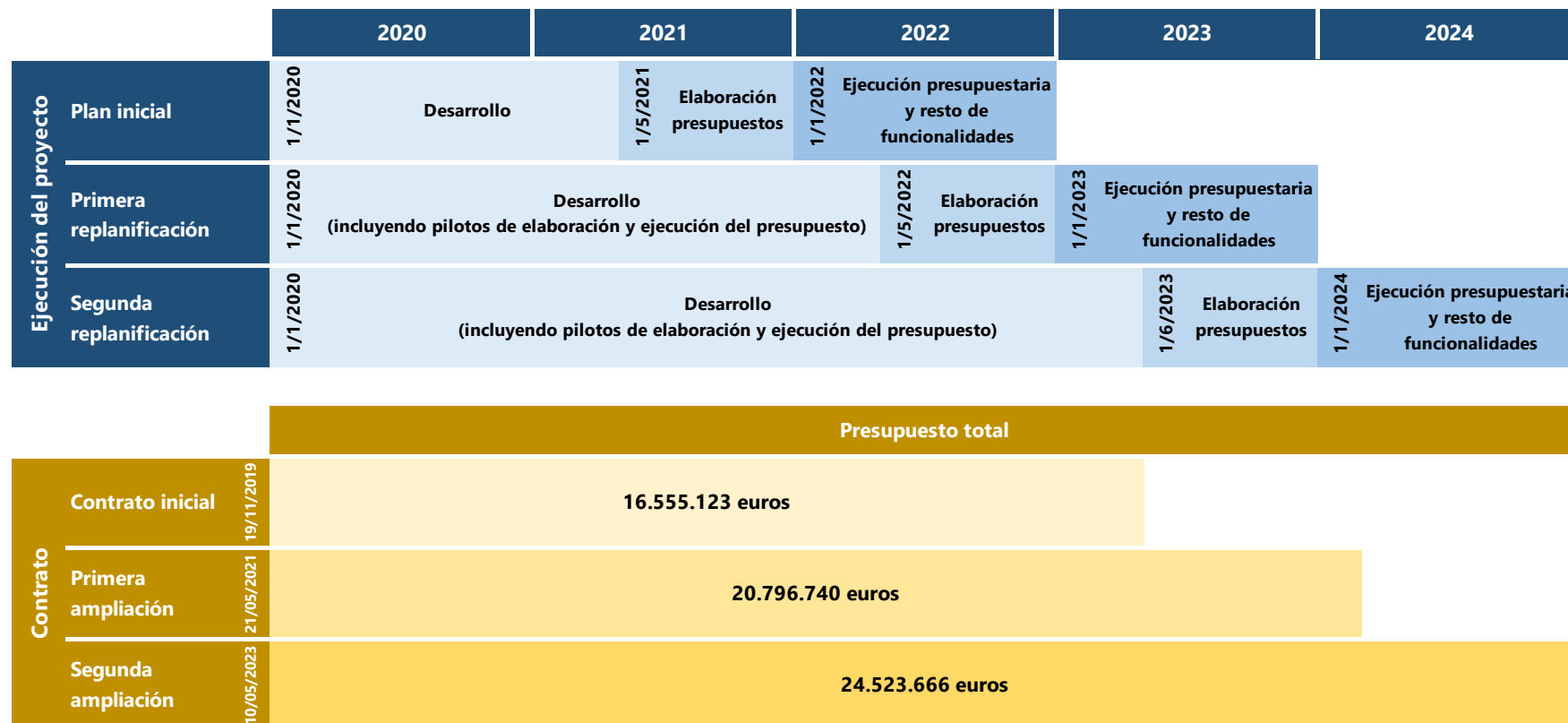
- No se ha cerrado un número significativo de decisiones funcionales priorizadas.
- Los modelos de integración están en continua redefinición.
- Se han aplazado hasta septiembre las sesiones de tomas de requerimientos que impactan directamente en las validaciones de diseños funcionales considerados críticos (ordenación de pagos, caja fija y embargos).

Finalmente, en el comité de dirección de septiembre de 2020 se considera aplazar el arranque del sistema NEFIS a 2023. Este retraso permitirá, además:

- Incorporar nuevas capacidades a NEFIS, incluyendo las especificidades de organismos autónomos e integraciones no contempladas en el alcance inicial.
- Realizar un piloto extendido que permita validar los procesos definidos e identificar y probar funcionalidades específicas de determinados organismos.
- Incrementar las pruebas encaminadas a asegurar la calidad de las integraciones y de la calidad de las migraciones de datos.
- Incrementar las actividades de gestión del cambio con el objetivo de asegurar una mejor implantación.



Figura 5. Cronología y coste





El personal de la Generalitat responsable de la jefatura del proyecto añade, además, una serie de consideraciones que apoyan la necesidad de replanificación del proyecto:

- La falta de una visión global de los procesos, debido al actual particionamiento de la gestión, es uno de los aspectos críticos para la validación y cierre de los diseños funcionales pendientes.
- Es necesario contar con una visión más amplia de los procesos. La gestión realizada por organismos autónomos y gestiones económicas de las consellerias considera flujos de información y funcionalidades no previstos inicialmente.
- El calendario del proyecto inicialmente definido se está viendo afectado por la complejidad de las integraciones y del aseguramiento de la calidad del dato.

Por todo lo anterior, se decide analizar la posibilidad, desde el punto de vista administrativo, de ampliar el contrato de ejecución del proyecto NEFIS con el objetivo de aplazar la puesta en marcha del sistema. Finalmente, la modificación es formalmente aprobada en mayo de 2021 y, por tanto, la fecha de arranque de NEFIS para la elaboración del presupuesto se pospone a mayo de 2022 y la puesta en marcha completa del sistema al año 2023.

Tras la replanificación, el primer hito relevante es la realización de un piloto del módulo de elaboración del presupuesto. Para que este piloto sea lo más provechoso posible se plantea realizar un acto de comunicación por parte del conseller de Hacienda solicitando la involucración de las distintas entidades. La celebración de este acto se va posponiendo en el tiempo (sin que se llegue finalmente a realizar) y se observa que la nueva planificación, desde el inicio, es muy ajustada y con poco margen de desviación.

En el mes de noviembre de 2021, seis meses después de aprobar la primera reprogramación, ya se identifican retrasos importantes sobre la planificación prevista y en enero de 2022 la situación es muy comprometida. A pesar de los esfuerzos para priorizar tareas y realizar un seguimiento estrecho de los avances, no se pudieron cumplir hitos críticos, que condicionan la puesta en marcha del módulo de elaboración en mayo de 2022.

Finalmente, el comité estratégico del proyecto propone posponer la puesta en marcha de NEFIS un año, decisión que es aprobada por la CITEC en su reunión de julio de 2022.

Aprobada la replanificación del proyecto, se decide aprovechar esta ampliación para abordar la puesta en marcha de NEFIS con mayores garantías. En este sentido, se destaca que "durante el desarrollo del proyecto y en la ejecución del piloto se ha evidenciado que, para el cumplimiento pleno de los requerimientos planteados y reducir el impacto organizativo de la implantación de NEFIS en las actividades de los gestores, es necesario asegurar la plena sincronización con los modelos de operación propios de las consellerias, su casuística específica y completa, y aplicativos que le dan soporte".

Por ello, esta ampliación se va a aprovechar para asegurar la "sincronización" de los modelos de procesos de gestión económico-financiera específicos de determinados



organismos con el modelo corporativo NEFIS y para ello se plantea la ejecución, en formato paralelo, extremo a extremo, de los procesos que se determinen como críticos.

Y con este nuevo calendario, en el que la puesta en marcha de NEFIS se iniciará con la elaboración del presupuesto para el ejercicio 2024, es con el que se encuentra trabajando el proyecto en el momento de redactar este informe.

CRITERIO 3. GESTIÓN DEL CAMBIO Y DE LA COMUNICACIÓN CON LAS PARTES INTERESADAS

Las partes interesadas del proyecto, o *stakeholders*, son las personas y entidades (tanto internas como externas a la Generalitat) que están activamente involucradas en el proyecto, así como aquellos cuyos intereses pueden verse afectados de cualquier manera por la ejecución del proyecto, o pueden ejercer influencia sobre este. Gestionar activamente a las partes interesadas es una tarea fundamental en el ámbito de cualquier proyecto.

Estrategia de comunicación prevista para NEFIS

En las etapas iniciales del proyecto NEFIS se identificó la gestión del cambio y la comunicación con las partes interesadas como aspectos clave para el éxito del proyecto.

De esta forma, en el PPT se hace referencia a que “la implantación de **NEFIS conlleva una gestión del cambio** respecto del desempeño de tareas por parte de los empleados públicos... que afecta a todas las líneas horizontales y verticales de la Administración de la Generalitat y de su sector público institucional, en el ámbito económico financiero. Por lo tanto, **es necesario e imprescindible determinar acciones de comunicación y difusión del proyecto...** Así mismo, **deberán realizarse las acciones formativas necesarias** durante todo el proyecto **para garantizar el éxito** de su implantación”.

Para ello, en el PPT se establecía la necesidad de realizar acciones de difusión y comunicación del proyecto en todos los ámbitos funcionales y departamentos de la Generalitat participantes, así como desarrollar una estrategia que asegurase la formación y capacitación de todo el personal afectado por NEFIS.

Estrategia de gestión del cambio diseñada e implantada en NEFIS

El primer plan de gestión del cambio se realizó al inicio del proyecto, en enero de 2020. De este se derivan tres planes de actuación, correspondientes a los siguientes ámbitos:

- Plan de gestión del cambio, propiamente dicho
- Plan de comunicación
- Plan de formación



Plan de gestión del cambio

De acuerdo con el plan definido, el objetivo de la gestión del cambio es facilitar al personal implicado en el proyecto la evolución desde el estado actual en el que se encuentran las entidades incluidas en el alcance del proyecto hacia el nuevo modelo de gestión económico financiero NEFIS y, para ello, este plan "pone foco en la identificación de todos aquellos aspectos que pueden suponer bien un obstáculo, bien una palanca de cambio al proceso de implantación del sistema NEFIS".

En este sentido, contempla objetivos que se van modulando en función de la etapa en la que se encuentre el proyecto y que son, entre otros, la creación de una orientación común, el asegurar una percepción uniforme, la divulgación de los resultados, etc.

Para alcanzar los objetivos anteriores en NEFIS se ha definido una metodología que pasa por la detección de necesidades, el tratamiento de la información recopilada, la definición de planes de acción y el seguimiento de los objetivos.

En la práctica la gestión del cambio se ha realizado de forma menos planificada y sistemática de lo establecido en la metodología. Se han llevado a cabo diferentes iniciativas directamente relacionadas con la gestión del cambio, por ejemplo, la realización de distintas sesiones de presentación e información sobre el proyecto a determinados colectivos, la realización del piloto y el paralelo (es decir, mantener activas tanto la aplicación antigua como la nueva para contrastar su correcto funcionamiento), actividades de formación, etc., aunque estas no respondan a un análisis sistemático de las necesidades.

En definitiva, el componente de gestión del cambio se ha trabajado a lo largo del proyecto llevando a cabo distintas iniciativas, aunque no se ha abordado con el enfoque metodológico inicialmente previsto, basado en la planificación formal y sistemática de la gestión del cambio y su posterior seguimiento para identificar desviaciones y nuevas necesidades que permitieran la actualización del plan.

Plan de comunicación

Los objetivos estratégicos de la comunicación son, entre otros, informar, aportar transparencia al proceso de cambio, motivar, recoger información, mostrar el liderazgo de la dirección del proyecto, etc.

La planificación formal y la gestión de la participación de los interesados en el proyecto es vital para cumplir con sus metas y objetivos. La gestión de la comunicación de un proyecto debe definir las actividades y niveles de participación requeridos por las partes interesadas más relevantes y establecer un mecanismo para monitorizar su efectividad.

El plan de comunicación se utiliza para planificar de manera proactiva la participación de las partes interesadas en el proyecto y asegurarse de que los interesados correctos estén



presentes cuando se necesita su participación para apoyar actividades específicas en el plan de trabajo del proyecto¹⁹.

A nivel general, en el diseño de un plan de comunicación se debe identificar claramente los distintos colectivos receptores de las comunicaciones, los mensajes que se quieren transmitir y los canales más idóneos para cada una de las comunicaciones a realizar. Y, a partir de lo anterior y con un adecuado proceso de seguimiento, ir adaptando el plan de comunicación a las necesidades específicas del proyecto en cada momento.

Análogamente a lo expuesto en el plan de gestión del cambio, al inicio del proyecto se definió un primer esbozo del plan de comunicación, que contemplaba posibles destinatarios, tipos de mensaje, herramientas, periodicidad de las comunicaciones, etc. Sin embargo, este borrador de plan no llegó a madurar para recoger el plan de comunicación a seguir.

Con fecha de diciembre de 2022 y tras las observaciones realizadas por la Sindicatura sobre la ausencia de documentación y evidencias en este ámbito, se desarrolló el documento de gestión del cambio citado en el apartado anterior, en el que se incluía el plan de comunicación. Sin embargo, de la revisión de su contenido concluimos que más que un plan de comunicación es un resumen de las principales actividades realizadas hasta la fecha y un desarrollo teórico sobre cómo definir un plan de comunicación.

Además de lo descrito en el plan de comunicación hemos revisado también los principales canales utilizados como medios de comunicación en el proyecto NEFIS: el portal **funcion@gva** y el espacio dedicado a la comunicación en **Confluence**.

En lo que respecta al portal **funcion@gva**, el uso de este canal hasta principios del año 2023 ha sido muy limitado. En concreto, la actividad se circunscribió a la publicación de información general del proyecto (presentación, objetivos, antecedentes, etc.). Sin embargo, en los seis primeros meses de este año 2023 sí hemos observado que este canal se está utilizando de forma más intensa como herramienta de comunicación. Por ejemplo, se ha informado a través de este canal de la ejecución del paralelo de NEFIS, del fin de esta fase para el módulo de elaboración, de la publicación del decreto por el que se aprueba la puesta en marcha de NEFIS, etc. También se ha utilizado como herramienta de formación, y en este portal se han publicado durante el año 2023 “píldoras formativas” correspondientes a la elaboración del presupuesto.

El área destinada a la comunicación en Confluence ha sido ampliamente utilizada como herramienta de comunicación para un subgrupo de interesados, en concreto, los correspondientes a los perfiles más técnicos y los usuarios con involucración directa en el proyecto (responsables funcionales, participantes en el piloto, etc.). En este repositorio está disponible mucha información sobre el proyecto, entre la que se encuentra las grabaciones de las sesiones de presentación, formación, cursos, documentación funcional y técnica, páginas de ayuda con preguntas frecuentes, etc.

¹⁹ Plan de Comunicación del proyecto NEFIS.



Plan de formación

Tal y como señala el plan de gestión del cambio, "por el alcance del proyecto, tanto en número de personas, como por la relevancia de los nuevos sistemas de información en los modelos de gestión, la formación tiene una relevancia especial".

Según lo previsto en el plan, el primer paso consiste en la identificación de necesidades y tiene como resultado la matriz de cursos por perfiles para cada fase del proyecto y cada rol en este: gestores clave y coordinadores funcionales de la Generalitat, equipo funcional del proyecto, equipo técnico del proyecto, gestores finales y directivos.

A partir de la matriz anterior, en la segunda fase se diseña el plan de formación integrado por los itinerarios formativos para cada perfil y puesto, que posteriormente se planificarán temporalmente y se impartirán. La última fase del plan de formación considera la evaluación y seguimiento de la formación impartida, con el objetivo de identificar posibles incidencias y debilidades y poder corregirlas.

En base a ese plan, en el marco de NEFIS se han llevado a cabo múltiples iniciativas de formación, que pueden ser resumidas de la siguiente forma:

- Formación inicial: Durante los años 2020 y 2021 se realizó formación destinada a usuarios técnicos y a usuarios clave y funcionales, directamente coordinada por el proyecto NEFIS.
- Formación y realización del piloto de elaboración y ejecución presupuestaria: Durante el año 2021 se impartió la formación y las sesiones correspondientes al piloto de elaboración. Estas comenzaron en junio de 2021 y finalizaron en el mes de enero de 2022.

Para el piloto de ejecución se realizaron las sesiones de formación en febrero y marzo de 2022 y las sesiones se prolongaron hasta el mes de noviembre de dicho año.

- Formación dirigida a usuarios finales. La realización de estas actividades, durante todo el año 2023 se ha coordinado a través del IVAP (Instituto Valenciano de Administración Pública) y de EVES (Escola Valenciana d'Estudis de la Salut), salvo un grupo reducido de sesiones, cuya impartición se hará por videoconferencia.

De esta forma, la planificación del proyecto NEFIS ha contemplado un plan de formación para 2023 formado por 12 cursos, correspondientes a nivel general a los distintos módulos de NEFIS, cada uno de ellos con varias ediciones, en función de las necesidades identificadas.

Además de las iniciativas anteriores, focalizadas en la impartición de cursos y realización del piloto y el paralelo, también se ha contemplado en el ámbito de la formación canales y formatos complementarios, entre los que se encuentra la creación de manuales de usuario y las denominadas "píldoras formativas", que consisten en videos de corta duración centrados en contenidos concretos que se han considerado relevantes o de interés para un gran colectivo.



Por tanto, el componente de formación está siendo considerado ampliamente dentro del área de gestión del cambio del proyecto NEFIS, en línea con la relevancia y criticidad que tiene este aspecto a la hora de realizar una implantación exitosa.

CRITERIO 4. GESTIÓN DE RIESGOS

Qué es la gestión de riesgos y su importancia en la gestión de proyectos

La norma ISO 31000²⁰, considerada la guía de referencia en gestión de riesgos, define riesgo como el “efecto de la incertidumbre sobre los objetivos, aclarando que efecto es una desviación respecto a lo previsto –que puede ser positivo, negativo o ambos– y puede abordar, crear o resultar en oportunidades y amenazas”.

Existe cierto debate en el ámbito de la gestión de proyectos en torno a si el término *riesgo* se refiere tanto a los riesgos negativos como a los positivos, o si estos últimos debieran describirse como oportunidades. Por razones de simplificación, este informe parte de la base de que el riesgo es algo indeseable.

De esta forma la gestión de los riesgos son las actividades coordinadas para dirigir y controlar la organización con relación al riesgo. Generalmente, el jefe del proyecto debe planificar sesiones periódicas de análisis de riesgos a lo largo del proyecto. Dependiendo de la fase en que se encuentre el proyecto, estas pueden celebrarse cada semana, cada tres semanas o una vez al mes. Los riesgos de mayor probabilidad y graves consecuencias se abordan y, en su caso, se elevan hasta los órganos de dirección del proyecto.²¹

La gestión continua de los riesgos a lo largo de los proyectos de TI suele considerarse un factor crucial para su éxito.

En el marco de gestión de proyectos, según el Instituto de Gestión de Proyectos (PMI²² por sus siglas en inglés), la gestión de riesgos incluye los procesos para llevar a cabo la planificación de la gestión, identificación, análisis, planificación de la respuesta, la implementación de la respuesta y la monitorización de los riesgos de un proyecto. **Los objetivos de la gestión de los riesgos de un proyecto son aumentar la probabilidad y/o el impacto de los riesgos positivos u oportunidades y disminuir la probabilidad y/o el impacto de los riesgos negativos, a fin de optimizar las posibilidades de éxito del proyecto.**

²⁰ Organización Internacional de Normalización (ISO), “Gestión de riesgos — Vocabulario”, Guía ISO 73:2009, noviembre de 2009 (revisada 2016), www.iso.org/standard/44651.html

²¹ Véase anexo C, “Observaciones sobre la gestión de proyectos de digitalización exitosos”, en [Apoyo a la digitalización de las administraciones tributarias de los países en desarrollo](#), OCDE, 2023.

²² <https://www.pmi.org/>



Los riesgos suelen describirse con:

- una descripción del riesgo, es decir, de lo que puede salir mal;
- una evaluación de la probabilidad de que salga mal;
- una evaluación de la gravedad de las consecuencias en caso de que salga mal;
- acciones que puedan reducir o eliminar la probabilidad o atenuar o evitar las consecuencias, y
- responsabilidad asignada respecto a las acciones mitigadoras del riesgo, a menudo fijando un plazo para cada acción.

Las organizaciones, tanto del sector público como del privado, invierten grandes cantidades de recursos en proyectos de tecnologías de la información con el objetivo de proporcionar unos mejores y más eficientes servicios a sus usuarios. Pero, a menudo, estos proyectos basados en TI trascienden el plano más puramente tecnológico, ya que se trata de proyectos transformadores que implican cambios profundos en el modo de funcionar de la entidad, sus procesos e incluso su estructura organizativa. Es por ello por lo que se habla de transformación digital.

Los proyectos de transformación digital son inherentemente complejos, caros y arriesgados. Los fracasos cuestan millones y, lo que es más importante, afectan a la capacidad del proyecto para ofrecer los beneficios esperados a los usuarios. Según los datos de un estudio internacional²³, alrededor del 19% de este tipo de proyectos fracasa, el 52% tiene problemas y únicamente el 29% se consideran exitosos.

A lo largo de los años, diversas instituciones a nivel internacional han realizado estudios y análisis²⁴ para determinar los principales factores comunes en grandes proyectos TI que han constituido las principales causas del fracaso de este tipo de proyectos, y una gestión deficiente o inexistente de riesgos es uno de ellos.

La gestión de riesgos en el proyecto NEFIS

La gestión de riesgos del proyecto NEFIS no se ha abordado con un enfoque metodológico fundamentado en las buenas prácticas y estándares reconocidos en esta materia. Por el contrario, la gestión llevada a cabo se ha realizado bajo un enfoque reactivo, circunscribiéndose a la realización de tareas puntuales más asociadas al propio seguimiento del proyecto que a un proceso proactivo, preventivo, sistemático y maduro de gestión de riesgos.

²³ [Getting IT Right: Achieving value from government information technology investments](#). Oficina del Auditor General de la Columbia Británica (Canadá).

²⁴ [What prevents large IT projects from being successful](#), Oficina del Auditor General de Canadá.



De esta forma, el proyecto ha contado con un seguimiento estrecho que le ha permitido identificar determinados riesgos para la consecución exitosa de sus objetivos, que se han ido gestionando con distintos grados de eficacia y eficiencia.

A nivel de pliego de prescripciones técnicas (en adelante, PPT), que constituye el punto de partida inicial sobre el que se desarrollan las bases de la gestión del proyecto, vemos que las referencias a la necesidad de establecer, desde los estadios más iniciales del proyecto, un sistema de gestión de riesgos, son escasas. En concreto, las únicas referencias sobre gestión de riesgos que incorpora el pliego de prescripciones técnicas son las siguientes:

- Atribuye a la oficina de gestión del proyecto (PMO, por sus siglas en inglés) entre otras, la función de identificar los riesgos y prevenir posibles desviaciones en el cumplimiento de las estimaciones de plazos del proyecto global.
- Entre los entregables que debe generar la oficina se encuentran los informes de riesgos.
- En la sección correspondiente a los perfiles que han de integrar la oficina de proyecto, asigna a los responsables funcional y técnico la tarea de detección y análisis de riesgo.

Atendiendo a lo anterior, ya identificamos desde el inicio carencias a la hora de requerir la puesta en marcha de un proceso de gestión de riesgos formal, basado en buenas prácticas en la materia, que explicita funciones, responsabilidades, mecanismos para informar a la dirección del proyecto y órganos responsables de la gestión del riesgo, la aprobación de la adopción de planes de tratamiento y, en definitiva, el seguimiento de los riesgos identificados.

Más allá de la definición inicial realizada en el PPT, una vez iniciada la ejecución del proyecto, la única referencia a la gestión de riesgos aparece en un acta del comité de dirección de marzo de 2020, en la que se identifica como riesgo moderado el que las expectativas funcionales excedan el alcance de NEFIS.

A partir de este momento, en las actas correspondientes a los distintos comités de dirección y seguimiento no se hace referencia alguna al riesgo anterior ni vuelve a aparecer una sección específica de gestión de riesgos hasta el mes de noviembre de 2022. A partir de este momento y, a raíz de las observaciones realizadas por esta Sindicatura respecto a la ausencia de documentación sobre gestión de riesgos, la PMO de NEFIS ha comenzado a incluir en los informes de seguimiento un epígrafe específico sobre riesgos.

Esta sección, que se incluye desde dicha fecha en todas las presentaciones utilizadas como material de soporte en las reuniones semanales de seguimiento, incluye una representación gráfica del mapa de riesgos que se nutre de la información registrada en el repositorio Confluence del proyecto. Se elaboran tablas con la descripción del riesgo, su criticidad en función de su probabilidad e impacto, incluyendo información sobre:

- Las consecuencias en caso de materializarse este riesgo.
- Fecha de creación y de última actualización.



- Estado (identificado, gestionado o cerrado).
- Plazo en el que puede materializarse el riesgo.
- Descripción de la acción correctiva o mitigadora.

El no realizar una gestión sistemática, estableciendo responsabilidades, planes de tratamiento, escalado a los distintos niveles, etc. ha propiciado que la gestión de estos riesgos no haya sido tan eficaz como debería. Ejemplos de lo anterior que hemos identificado a partir de la revisión de las actas de los distintos comités son:

- En la reunión del comité estratégico de julio de 2020 se indica que uno de los posibles motivos del retraso del proyecto es que la confección de la cuenta general ha impedido la dedicación necesaria por parte de determinados miembros indispensables de los grupos de trabajo. Este aspecto ya se identificó como potencial problema en mayo y, finalmente, se acabó materializando.
- El riesgo asociado a las integraciones consideradas críticas aparece desde las etapas iniciales del proyecto de forma continuada y sin registrar durante periodos significativos cambio alguno.
- El riesgo asociado a la indisponibilidad de los datos maestros y su impacto en la puesta en marcha en la fecha comprometida aparece y se comenta durante meses en reuniones de los distintos comités, hasta que finalmente se materializa al incumplir las fechas previstas y, con ello, la puesta en marcha del sistema.

Otros ejemplos de riesgos que aparecen reflejados en las actas de los distintos comités, pero para los que no se ha realizado una gestión formalizada son:

- Planificaciones demasiado optimistas y que, además, no cuentan con “colchones temporales”. En este sentido, se han mantenido a lo largo de todo el proyecto planificaciones que, desde el inicio, ya se han sabido ajustadas y que, posteriormente, no se han podido cumplir.
- Respecto a la toma de decisiones, se expone el hecho de que algunos responsables funcionales tienen dificultades para adoptar decisiones necesarias para el avance del proyecto.
- Los retrasos en las decisiones funcionales afectan a la construcción y desarrollo del sistema, lo que hace peligrar el cumplimiento de los plazos del proyecto (posteriormente confirmado).
- Las propias características del entorno y del nuevo sistema suponen un reto importante a la hora de definir procesos. Hasta el momento cada unidad trabajaba de forma desagregada, mientras que NEFIS supondrá el pasar a un sistema integrado, de manera que las decisiones se deben consensuar entre diferentes áreas, siendo la toma de decisiones más lenta.



- Los organismos autónomos, con sus diferentes casuísticas, también suponen un riesgo para el cumplimiento de los plazos del proyecto, pues sus particularidades y necesidades específicas pueden provocar retrasos adicionales en la toma de decisiones y el que aparezcan necesidades adicionales de desarrollo.

Por tanto, a pesar de que se han realizado pequeños avances orientados a mejorar la gestión del riesgo, el proceso actual sigue presentando carencias significativas. Entre ellas, destacamos las siguientes:

- El proceso de identificación de riesgos y su comunicación a los responsables de su gestión no está desarrollado. Esto dificulta la identificación del mayor número de riesgos posible.
- Los criterios de escalado no se han definido.
- Las responsabilidades sobre la identificación, valoración y gestión no están asignadas. Del mismo modo, tampoco se han formalizado los criterios para realizar la valoración de una forma lo más objetiva y sistemática posible.
- El plan de tratamiento del riesgo (asumirlo, eliminarlo, tratarlo, etc.) y, en consecuencia, las acciones a realizar no se detallan.
- La descripción de las acciones mitigadoras no es en todos los casos detallada. No se especifican las medidas correctoras concretas, responsables de llevarlas a cabo y las fechas comprometidas.

Además, a efectos informativos, se ha consultado el historial de versiones del repositorio que se utiliza para la gestión de riesgos y, como mínimo, llama la atención que, de los siete riesgos identificados y registrados en el mes de diciembre de 2022, tras ponerse en marcha el proceso de gestión de riesgos, seis de ellos no hayan registrado ningún cambio hasta el 13 de junio, y el restante se haya actualizado para registrar su cierre. En definitiva, la falta de actividad en la gestión de riesgos en un proyecto de la complejidad de NEFIS, que, además, ha presentado desde el inicio dificultades que han provocado su reprogramación en dos ocasiones, constituyen una evidencia adicional de que el proceso no está adecuadamente implantado.

En este punto también creemos adecuado destacar que la inactividad de la CITEC como órgano supervisor último, responsable de la toma de decisiones –incluidas las correspondientes a la gestión y tratamiento de riesgos– ha favorecido el que las debilidades anteriores se hayan perpetuado a lo largo del proyecto. La realización por parte de la CITEC de un control y seguimiento eficaz del proyecto NEFIS hubiese sido una oportunidad clara para detectar las carencias en este ámbito.



CRITERIO 5. SEGUIMIENTO DEL PROYECTO

Uno de los puntos clave a la hora de garantizar una buena gestión de los proyectos de transformación digital es establecer los mecanismos necesarios para realizar el seguimiento de los avances, resultados y posibles problemas a lo largo de la vida del proyecto y velar porque los problemas y riesgos identificados sean abordados convenientemente.

Esta supervisión debe basarse en una información lo más concisa y objetiva posible que permita una toma de decisiones eficaz por parte de los distintos niveles en los que se haya estructurado la gobernanza del proyecto. En definitiva, los distintos órganos que tengan la responsabilidad de supervisión deben recibir información completa, precisa y oportuna sobre el proyecto y sus desafíos, y deben tener las competencias necesarias para la toma de decisiones que, en algunos casos, pueden llegar a ser drásticas (por ejemplo, la cancelación, la realización de cambios sustanciales en el alcance o proporcionar los recursos necesarios).

Los encargados de realizar las labores de seguimiento deben contar con los conocimientos y la experiencia necesarios para supervisar eficazmente el proyecto. También en aras de asegurar una supervisión adecuada hay enfoques que proponen segregar las funciones de supervisión de cualquier otra relacionada con el desarrollo y ejecución del proyecto, para garantizar el mayor grado de independencia a la hora de recabar los datos y extraer las conclusiones sobre su avance, resultados, riesgos y problemas.

El seguimiento del proyecto NEFIS

En el PPT de NEFIS se incluyó, dentro de las tareas a realizar para su desarrollo e implantación, los servicios de una oficina de proyecto (PMO, por sus siglas en inglés) a la que atribuía, entre otras, las diferentes tareas asociadas a la obtención de los datos y la información necesaria para llevar a cabo el seguimiento del proyecto (control del avance, del cumplimiento del contrato, la revisión de entregables, etc.).

De acuerdo con lo anterior, el seguimiento de NEFIS ha sido realizado por la PMO del proyecto constituida a su inicio. La PMO la integran, como estaba previsto, personal del proveedor, en concreto, un jefe de proyecto, un responsable funcional y uno técnico y dos gestores/as de proyecto.

Además, forma parte de la PMO personal de la Generalitat, en concreto, según la información registrada en Confluence, hay ocho personas que forman parte de la PMO, todas ellas procedentes de áreas técnicas.

La implantación de esta PMO mixta, en la que personal de la Generalitat se incorpora a la PMO y realiza de forma activa la supervisión del proyecto en todos sus ámbitos (avances, planificación, entregables, etc.), responde a la voluntad de la dirección del proyecto de tener un seguimiento más estrecho. Con esta decisión, disminuye el riesgo asociado a la falta de independencia del "supervisor" frente al "supervisado", roles ambos asumidos por la empresa adjudicataria del contrato.



No obstante, y aunque no hemos observado ninguna evidencia que señale que se han producido debilidades en este sentido, las funciones de control, en cualquier ámbito, requieren del máximo nivel de independencia frente a los encargados de la ejecución de la tarea supervisada, por lo que se recomienda para futuros proyectos considerar la opción de que sea un órgano o proveedor independiente el que tenga asignadas las funciones de supervisión.

La información base para realizar el seguimiento del proyecto se obtiene principalmente a partir de la información registrada JIRA, herramienta de *ticketing* utilizada por la DGTIC para la gestión de peticiones.

A través de *tickets* de JIRA se registran todas las peticiones de trabajo relacionadas con NEFIS y se clasifican y se caracterizan en función de diferentes criterios. De esta forma, los *tickets* JIRA se etiquetan y permiten su posterior análisis en función de los criterios decididos por la PMO de NEFIS. Para cada uno de los cuadros de mando se han diseñado diferentes indicadores, que permiten medir el progreso del proyecto, el cumplimiento de los acuerdos de nivel de servicio estipulados contractualmente, el registro de tareas pendientes, etc.

El uso de este sistema de gestión permite, por un lado, tener la información al máximo nivel de detalle, ya que para cada una de las tareas es posible consultar quién y cuándo la abrió, todo el flujo de trabajo asociado, información adjunta, etc. y, por otro lado, agrupar los datos en función de los criterios que se deseen y obtener así la información de gestión.

Otra de las ventajas del sistema de seguimiento implantado en NEFIS es que la obtención de indicadores está automatizada, por lo que no es necesario invertir grandes esfuerzos en realizar de forma manual y *ad hoc* la recopilación de la información necesaria para conocer el estado del proyecto a nivel global, estado por áreas, puntos pendientes, etc. y que, una vez consensuados los indicadores, la valoración de su cumplimiento o incumplimiento está basada en criterios muy objetivos, lo que facilita la gestión del proveedor y del desempeño del equipo de proyecto en general.

Hemos revisado la información correspondiente al seguimiento, en concreto, la información registrada en JIRA, a nivel de cuadros de mando definidos y haciendo muestreos de las peticiones registradas para su inspección detallada, así como las actas de las reuniones de los comités estratégico, de dirección, comité tecnológico, las reuniones de seguimiento y las reuniones de trabajo del ENS. A partir del trabajo realizado, hemos podido comprobar el estrecho seguimiento que se está haciendo del proyecto a distintos niveles del plano operativo:

- Seguimiento pormenorizado por parte de los integrantes de la PMO-DGTIC de todas las tareas registradas. A través del muestreo de peticiones de los diferentes ámbitos del trabajo hemos verificado que las peticiones son revisadas, se reclaman cuando se incumplen los tiempos, no se autoriza su cierre si la solución propuesta no se considera correcta, etc.



- Seguimiento realizado en los distintos comités y grupos de trabajo. Se revisa el estado general, el avance y se llega incluso a la revisión de tareas concretas, especificando los *tickets* a los que se hace referencia. La frecuencia de las reuniones en las que se realiza este seguimiento responde a lo establecido, incrementándose incluso en periodos concretos si así se ha estimado necesario.
- Seguimiento del desempeño del proveedor y la aprobación de la facturación, realizado por el comité estratégico, en el que participa la dirección de proyecto de NEFIS. En este punto se ha podido obtener evidencia del efectivo seguimiento que se lleva a cabo, en base, por ejemplo, a reuniones en las que la dirección de NEFIS de la GVA indicaba su desacuerdo en el cumplimiento de hitos de facturación por no considerar completadas las tareas necesarias para ello.

CRITERIO 6. SEGURIDAD DE LA INFORMACIÓN Y CIBERRESILIENCIA

Uno de los riesgos en materia de seguridad de la información que afecta a grandes proyectos como NEFIS es que las necesidades y requerimientos de seguridad no sean contemplados desde el inicio.

La identificación tardía de los requisitos de seguridad de un sistema impacta de forma muy negativa al proyecto en su conjunto. Esto puede provocar una toma de decisiones, a lo largo de las distintas las fases del proyecto (la selección de los proveedores de servicios participantes, de los productos y soluciones adquiridas o durante el desarrollo propio de estas, retrasos en la puesta en producción, etc.), que posteriormente se muestren como inapropiadas o insuficientes para dar respuesta a las necesidades en materia de seguridad de la información y ciberresiliencia.

Y, en último término, el no considerar la seguridad desde el inicio de este tipo de proyectos puede conducir a que se implanten procesos de gestión apoyados en unos sistemas de información que se encuentran expuestos frente a riesgos de seguridad no asumibles, comprometiendo, de esta forma, la actividad de la organización.

Por otro lado, también es importante señalar las dificultades asociadas a la adaptación de un sistema ya diseñado e, incluso, implementado, para que esté alineado con unas necesidades de seguridad que no fueron adecuadamente establecidas desde el inicio. Fundamentalmente, este proceso de "incorporación" tardía de criterios de seguridad en los sistemas suele conllevar importantes sobrecostes y retrasos en la puesta en producción de los sistemas.

Por todo ello, y de acuerdo con las buenas prácticas de seguridad de la información y con los requisitos establecidos en la normativa principal en esta materia (fundamentalmente, Esquema Nacional de Seguridad y normativa sobre protección de datos y garantía de los derechos digitales) –que establece como principio la "seguridad desde el diseño"–, los criterios y requerimientos de seguridad de un sistema deben contemplarse desde el inicio de cualquier proyecto.



Análisis de los requerimientos de seguridad y cumplimiento normativo

El proceso de análisis de los requerimientos de seguridad del sistema NEFIS se inició mediante un análisis orientado a determinar la categoría del futuro sistema.

En concreto, en una primera iteración, se llevó a cabo la valoración del impacto que supondría un incidente de seguridad sobre las principales aplicaciones y funcionalidades que el sistema NEFIS vendría a sustituir. Esta aproximación para la determinación de las necesidades de seguridad del nuevo sistema está plenamente alineada con lo establecido por el ENS, que determina que, como primer paso, hay que evaluar el impacto que tendría un incidente de seguridad para cada una de las dimensiones de seguridad.

El resultado del análisis anterior quedó formalizado mediante un acta firmada por la subsecretaria de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, de fecha 10 de junio de 2019, por la que se aprobaba la valoración del sistema NEFIS como de categoría alta.

En base a lo anterior, el pliego para la contratación de los servicios de definición e implantación del sistema NEFIS recogió de forma explícita la categorización del sistema como de nivel alto y la necesidad de que el sistema incorporase las medidas de seguridad establecidas por el ENS para esta categoría.

Además de lo anterior, el PPT recoge un primer compendio de requisitos y obligaciones en materia de seguridad que debe cumplir tanto la solución tecnológica como el proveedor que resulte adjudicatario, agrupadas en tres bloques:

- Requerimientos directamente asociados al cumplimiento normativo en materia de seguridad de la información.
- Características técnicas de la plataforma, una serie de capacidades en materia de seguridad y resiliencia.
- En el ámbito del servicio de administración de la infraestructura.

En el plano más orientado a la gestión y ejecución del proyecto, el PPT recoge una serie de aspectos que favorecen el que las necesidades de seguridad del sistema sean adecuadamente gestionadas:

- Requiere la figura de técnico experto en seguridad informática y protección de datos dentro del equipo especializado del proyecto.
- Establece entregables concretos en materia de seguridad (por ejemplo, el documento de diseño de seguridad física y lógica).
- Contempla la potestad de la Generalitat de solicitar y/o realizar las acreditaciones y verificaciones oportunas para comprobar el cumplimiento de los requisitos en materia de seguridad.



- Prevé la realización de un informe de auditoría independiente (con alcance de todo el sistema de información) de cumplimiento del ENS tras finalizar el primer año de implantación plena del sistema.

Seguimiento de la implantación de los requisitos de seguridad definidos

En septiembre de 2020, el responsable de seguridad, rol ejercido por la actual subdirectora general de ciberseguridad, aprobó la declaración de aplicabilidad de NEFIS que, según lo reflejado en el acta del comité de seguridad que consta en Confluence, era provisional hasta tener el análisis formal de riesgos.

La primera reunión del comité de seguridad se realiza en abril de 2020. El objetivo de esta reunión es iniciar la actividad del comité de seguridad y a ella asisten la subdirectora general junto con dos miembros del servicio de seguridad corporativa de la DGTIC y los responsables funcional y técnico de NEFIS con personal de ambos equipos. En esta reunión se informa, además, de la categorización del sistema previamente aprobada y de la declaración de aplicabilidad provisional de NEFIS.

A partir de este momento, personal del servicio de ciberseguridad corporativa (en adelante, SCC) colabora de forma puntual con el equipo de NEFIS y con la PMO y también participa en diferentes reuniones del Comité Tecnológico. La siguiente sesión del comité de seguridad se realiza en septiembre de 2021 y en esta se acuerda que su objetivo es abordar, de la mano del servicio de ciberseguridad corporativa, todos los aspectos de la seguridad que el ENS requiere a un sistema de nivel alto.

En abril de 2022 se inicia la plena actividad del comité de seguridad, órgano ya focalizado en el cumplimiento del ENS y que celebra, como mínimo, una reunión al mes.

En el seno de este comité se hace un análisis y seguimiento pormenorizado del avance en el cumplimiento de los requisitos establecidos por el ENS. Para ello, se ha creado un repositorio específico dentro de Confluence en el que se recoge la relación de medidas de seguridad que se deben implantar en función de la declaración de aplicabilidad realizada y, para cada una de ellas, la descripción de cómo se lleva a cabo su cumplimiento en NEFIS.

Además, dentro del trabajo realizado, se ha incluido la revisión de los requisitos de seguridad inicialmente planteados en base al Esquema Nacional de Seguridad de 2010, para adecuarlos a los cambios introducidos debido a la actualización de la normativa anterior, en concreto, a lo fijado en el Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad. Del mismo modo, en el segundo análisis de riesgos, realizado a finales de 2022, se han incluido también las correspondientes consideraciones respecto a los requerimientos de la normativa en materia de protección de datos de carácter personal y garantía de los derechos digitales.

No obstante, a pesar del trabajo realizado durante este último periodo (priorización de medidas, refuerzo del equipo de seguridad e intensificación de la actividad del comité de seguridad), el avance es menor del esperado. Esto provoca que, en el mes de diciembre de 2022, se registre como riesgo del proyecto el que los retrasos acumulados condicionan la



puesta en marcha del sistema en el mes de julio de 2023 cumpliendo todas las medidas requeridas por el ENS.

Para el tratamiento del riesgo anterior, desde el comité de seguridad de NEFIS se ha planificado la realización de una auditoría interna del estado del sistema para determinar, de forma pormenorizada, la situación actual y, en base a ello, tomar las decisiones correspondientes. Este trabajo está siendo llevado a cabo en el momento de redactar este informe.

A pesar de lo anterior, de la revisión de este criterio hemos observado la puesta en práctica de iniciativas que no se han realizado en otros proyectos de similar naturaleza hasta la fecha y que consideramos conveniente resaltar como puntos fuertes de la gestión realizada. Con ello, pretendemos reconocer la mejora en este ámbito y favorecer su continuidad a lo largo del tiempo y su extrapolación a otros proyectos.

En este sentido, destacamos las siguientes acciones:

- Creación de un comité o grupo de trabajo específicamente dedicado a la gestión de los aspectos de ciberseguridad y cumplimiento en esta materia y supervisión estrecha por parte de la PMO de la DGTIC de los avances realizados.
- Documentación de las medidas de seguridad que constituyen la declaración de aplicabilidad del sistema, detallando cómo están implantadas cada una de ellas.
- Visión a largo plazo. En el marco del proyecto se han puesto en marcha procedimientos para el control rutinario, tanto ahora como en el futuro, de aspectos relacionados con la seguridad del sistema NEFIS.
- Aplicación del enfoque "demostrar el cumplimiento". Se ha creado, en base a la guía correspondiente del CCN-STIC, documentación específica sobre cómo se debe evidenciar el cumplimiento de NEFIS de cada una de las medidas de seguridad incluidas en el alcance.
- Seguimiento estrecho y supervisión de todos los entregables generados durante el transcurso del proyecto.
- Asunción de la responsabilidad de la Generalitat sobre el sistema, aunque parte de la administración y alojamiento de este se encuentre subcontratado con terceros proveedores. Esto se ha materializado mediante el continuo contacto con el proveedor, la solicitud de información, la comprobación de las certificaciones, etc.

En resumen, consideramos destacable el proceso adoptado para cumplir con los requisitos del ENS, donde se han adoptado prácticas que constituyen un ejemplo de buena gestión. Ejemplo de ello es el detallado nivel de análisis de cumplimiento de cada requisito, la documentación concisa y rigurosa de las medidas de seguridad y controles existentes, el diseño e implementación de controles de seguridad que facilitarán el cumplimiento a largo plazo, etc.



APÉNDICE 3

El proyecto NEFIS



1. El proyecto NEFIS

NEFIS (por las siglas en inglés de New Economical Financial Information System) es el Nuevo Sistema de Gestión Económico Financiero de la Generalitat Valenciana y tiene como objetivo principal dar soporte a la gestión económico-financiera de la Generalitat y sus organismos autónomos, así como al resto de organismos del sector público de la Comunitat Valenciana con un alcance más restringido.

NEFIS es la principal iniciativa enmarcada en el proceso de transformación digital que la Generalitat Valenciana está llevando a cabo para dar respuesta a todos los objetivos y normativas que le son de aplicación.

NEFIS sustituirá a diez aplicaciones utilizadas en la actualidad para la gestión económica de la Generalitat y se integrará con 35 aplicaciones, lo que supone la práctica totalidad de las aplicaciones de gestión con contenido económico que soportan la operativa de la Generalitat. En este sentido, el impacto que finalmente tendrá NEFIS sobre el mapa de aplicaciones de la Generalitat es mayor que el inicialmente previsto, pues durante la ejecución del proyecto se han identificado integraciones que en un principio no se habían contemplado.

Solución tecnológica

NEFIS utiliza como plataforma tecnológica el producto **S/4 HANA**, de la compañía SAP. SAP S/4 HANA es el *software* ERP (por sus siglas en inglés, *enterprise resource planning*) más actual de SAP.

La infraestructura tecnológica de NEFIS se ofrece en modo PaaS, esto es, "plataforma como servicio", desde una nube privada. A continuación, se clarifican ambos conceptos²⁵.

Las diversas modalidades de servicios en la nube se pueden clasificar atendiendo a dos aspectos principales: el modelo de despliegue y el tipo de servicio de computación en la nube que se ofrece.

En cuanto al modo de despliegue, se define nube privada como aquella que se basa en una infraestructura operada únicamente para una organización y que ofrece servicios únicamente a esa misma organización. Puede ser administrada por la entidad o por un tercero, y puede estar alojada en las instalaciones de la organización (es decir, nubes privadas en modo local) o subcontratada a una empresa de alojamiento (es decir, nubes privadas alojadas en terceros).

PaaS es una de las modalidades de servicio en la nube. Así, en este entorno, la nube PaaS proporciona al cliente todas las capacidades, funcionalidades y servicios correspondientes a procesamiento, almacenamiento, redes y sistema operativo. Una nube PaaS proporciona

²⁵ Para ver más detalle sobre modos de despliegue y tipos de servicios ofrecidos en la nube, véase la guía práctica de fiscalización GPF-OCEX 1403. "Consideraciones de auditoría relativas a una entidad que utiliza una organización de servicios de computación en la nube".



a la entidad usuaria la capacidad de implementar aplicaciones desarrolladas o adquiridas para su utilización posterior. La entidad usuaria no administra ni controla la infraestructura de nube subyacente, incluida la red, los servidores, los sistemas operativos o el almacenamiento, pero tiene control sobre las aplicaciones implementadas.

En el caso de NEFIS, la nube PaaS se aloja en un centro de proceso de datos que dispone de la certificación para sistemas de nivel alto según lo establecido por el Esquema Nacional de Seguridad²⁶.

Además, cuenta con la certificación Tier IV, en sus categorías de diseño y construcción, máxima certificación internacional para operaciones de centros de datos. Las certificaciones TIER, otorgadas por el Uptime Institute²⁷, son clasificaciones reconocidas globalmente y se utilizan para valorar la estructura, diseño, desempeño y fiabilidad de un centro de datos. Esta clasificación comprende diferentes niveles de desempeño en función de los requerimientos de cada infraestructura, siendo el nivel IV el más alto.

2. Objetivos del proyecto NEFIS

Los objetivos del proyecto NEFIS vienen marcados por lo reflejado en el Acuerdo del Consell de fecha 22 de septiembre de 2017.

Dicho acuerdo prevé la implantación y desarrollo de un sistema de información económico-financiero en la Generalitat que responda a sus objetivos estratégicos y dé respuesta a los nuevos requerimientos en la triple vertiente: plena implantación de la administración electrónica, desarrollo de un sistema de información para la gestión pública y satisfacción de los requerimientos en materia de transparencia por parte de las instituciones españolas y europeas y de la sociedad civil.

Este sistema debe configurarse como un instrumento indispensable que permita llevar a cabo un seguimiento más efectivo del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, recogidos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Para ello, las actuaciones a desarrollar dentro del proyecto NEFIS quedan establecidas de la siguiente forma:

- **Centralizar** bajo una misma plataforma la gestión de los procesos de las áreas corporativas económico-financieras, mediante la evolución de las actuales aplicaciones corporativas que configuran el área funcional de Hacienda de la Generalitat.
- **Modernizar** los sistemas y aplicativos de las áreas económico-financieras e incorporar estándares de mercado que permitan una mayor flexibilidad y agilidad de estas,

²⁶ En <https://governanza.ccn-cert.cni.es/certificados> se puede consultar la certificación de conformidad con el ENS obtenida por KIO Networks, vigente, tras la ampliación por parte del CCN debido a "razones de fuerza mayor", hasta el 25/11/2023.

²⁷ <https://uptimeinstitute.com/tier-certification>.



mediante la adopción de una plataforma más abierta y flexible, tanto a nivel de mantenimiento como a nivel de evolución tecnológica y funcional.

- Garantizar la implantación del **dato único** como principio de actuación en todos los procesos que se implementen en el desarrollo del nuevo sistema de información económico-financiera de la Generalitat, en aras a conseguir la máxima eficacia y eficiencia en el tratamiento de dicha información.

Centralización de sistemas

La Administración de **la Generalitat no dispone de un sistema económico-financiero centralizado**. El entorno de tecnologías de la información de la Generalitat en el ámbito económico-financiero es un entorno heterogéneo, integrado por más de 20 aplicaciones que han sido desarrolladas a lo largo del tiempo en momentos diferentes para propósitos específicos, con una visión parcial y un modo de funcionamiento en modo "silo", en el que cada aplicación se construía con carácter total o altamente independiente al resto.

Este entorno tecnológico sobre el que se sustenta la gestión económica conlleva múltiples inconvenientes, entre los que cabe destacar los siguientes:

- Dificultad para la integración de los datos y su interoperabilidad.

Las mayores demandas de nueva información económico-financiera hacen que cada vez resulte más difícil interoperar entre los distintos aplicativos y servicios, y se requieran mayores esfuerzos para su mantenimiento y evolución.

- La información obtenida a través de las aplicaciones del actual sistema corporativo resulta incompleta y no permite por sí sola conocer la situación financiera real de la Generalitat y su sector público, ni permite dar respuesta óptima a los distintos requerimientos de información procedentes de otras Administraciones. Es necesario acudir a otras fuentes de información, que no forman parte de este sistema corporativo ni se hallan interconectadas mediante un procedimiento estandarizado de transmisión y tratamiento de la información.
- Aumento de la carga de trabajo de los gestores, al duplicar tareas de registro de datos y obtención de información en diferentes sistemas, cuadros y comprobaciones entre las distintas informaciones obtenidas, etc. A la vez de que aumentan las probabilidades de error en la operativa correspondiente a la propia gestión.
- El uso de diferentes tecnologías, algunas de ellas obsoletas, en un entorno tan heterogéneo limita las oportunidades de estandarización y racionalización de recursos.

Como se destaca en diversos documentos²⁸ de la Generalitat, la diversidad de aplicaciones de gestión económica existentes en todos los ámbitos, la problemática de la diversidad tecnológica con la que están desarrolladas y la **obsolescencia** del *software* base en la que

²⁸ PPT de DESIGHAI-E1, PPT de NEFIS.



se encuentran muchas de ellas (motores de bases de datos obsoletos y de diferentes versiones, múltiples servidores de aplicaciones, arquitecturas particulares para aplicaciones concretas, por ejemplo, SIP se desarrolló en lenguaje COBOL en 1990, etc.) ocasionan dificultades para extraer la máxima funcionalidad requerida en un entorno de administración electrónica avanzada, deficiencias en la calidad de los datos que dificulta su gestión, dificultades en la intercomunicación entre aplicaciones no consistentes y un esfuerzo adicional a los usuarios para trabajar con distintas interfaces.

Por ello, uno de los principales objetivos del proyecto ha sido el de centralizar las distintas aplicaciones en las que está distribuida la funcionalidad asociada a la gestión económico-financiera en un único entorno, de forma que se subsanaran las deficiencias anteriores.

En el caso de NEFIS, la solución que va a permitir esa centralización es el entorno de productos SAP integrado por el ERP S/4 HANA a través de los distintos módulos y extensiones que se han configurado, la solución de SAP de *business intelligence*, una aplicación específica que se utiliza para la gestión de las integraciones del resto de sistemas con los productos de SAP y una aplicación denominada iG4S para la gestión de expedientes contables.

De esta forma, con la nueva arquitectura de sistemas, la Generalitat y sus organismos autónomos van a disponer de un único sistema centralizado, que dará soporte a las siguientes operativas:

- Elaboración del presupuesto
- Contabilidad presupuestaria y extrapresupuestaria
- Activos fijos
- Gestión de terceros
- Deuda pública
- Central de información
- Consola de facturas
- Tesorería

Modernización de sistemas

El segundo de los objetivos marcados para el proyecto NEFIS es el de disponer de un sistema económico-financiero actualizado, que incorpore estándares de mercado que lo doten de mayor flexibilidad y agilidad, y que el entorno de sistemas de información sea más mantenible tanto a nivel funcional como tecnológico.

La complejidad asociada a la heterogeneidad del mapa de sistemas y aplicaciones que dan soporte actualmente a la gestión económica financiera de la Generalitat –además de las



debilidades y carencias a nivel funcional– conlleva, también, dificultades asociadas al mantenimiento de la tecnología subyacente.

Estos sistemas antiguos son conocidos en la literatura especializada como sistemas heredados o *legacy systems*. El término *legacy* no solo se aplica a la infraestructura de TI, sistemas y *hardware*, sino también a los procesos de negocio relacionados. La obsolescencia tecnológica conduce a ineficiencias, ya que a menudo se necesitan personas y procesos adicionales para que los “viejos” servicios sigan satisfaciendo las demandas actuales. Otra característica que suele ser común a este tipo de sistemas es que se construyeron en su momento de manera “aislada” al resto de los procesos y sistemas de la organización con un objetivo concreto y muy específico, y su arquitectura carece de flexibilidad y utiliza silos de datos aislados, dificultando y llegando a impedir el principio de dato único.

Además de los inconvenientes anteriores, que contemplan el impacto negativo que tienen los sistemas *legacy* tanto desde el punto de vista funcional como desde la perspectiva de calidad de los datos y obtención de información, es muy importante señalar que, en la mayoría de los casos, su existencia también acarrea riesgos de seguridad que pueden afectar a todo el entorno TI. Esto es debido a que los sistemas *legacy* pueden estar operando con vulnerabilidades de seguridad conocidas que son técnicamente difíciles o prohibitivamente costosas de abordar. Además, en algunos casos, los proveedores ya no proporcionan soporte para este tipo de *software/hardware*, creando vulnerabilidades de seguridad y costes adicionales.

Hay que señalar que los procesos de gestión que se sustentan en sistemas *legacy* son cada vez más ineficientes y caros de mantener. Por un lado, el uso de sistemas antiguos, que no aprovechan las ventajas que ofrece la tecnología actual, conlleva una disminución de la eficiencia en la ejecución de muchos procesos de gestión, por ejemplo, debido a la realización de forma manual de tareas que podrían llevarse a cabo de forma automática, las dificultades a la hora de recabar y analizar datos para obtener información, duplicidad de tareas en cuanto a la entrada de datos al sistema, etc.

El actual sistema de gestión económica está basado en la manipulación de papel. En la actualidad, por ejemplo, con el sistema FACe entran en la Generalitat casi 1.000.000 de facturas electrónicas anualmente, que son impresas en papel para poder ser tramitadas manualmente a lo largo de todo el proceso de gestión y de control interno en CONTAG-SIP.

Y, por otro lado, en la medida en que la tecnología se vuelve obsoleta, su mantenimiento es cada vez más caro, por lo que parte del presupuesto de los departamentos de TI se tiene que destinar a mantener en funcionamiento estos sistemas con soluciones específicas, hechas a medida y, por tanto, de un coste alto.

Con la puesta en producción del sistema NEFIS la Generalitat pretende modernizar el entorno tecnológico que da soporte a los procesos económico-financieros, implantando una tecnología actual y proporcionada por un proveedor de referencia a nivel mundial y, de manera concreta, presente en multitud de organismos públicos a nivel nacional.



Dato único

Tal y como desde la DGTIC se refleja en el informe justificativo de la necesidad, con el entorno de TI existente hasta la fecha, resulta imposible cumplir con el principio de dato único en el entorno de sistemas que dan soporte a la gestión económico-financiera de la Generalitat, lo que provoca que los equipos responsables realicen duplicidad de tareas en varios sistemas de información para compartir la información económico-financiera.

Como se ha comentado en el punto anterior, la arquitectura de sistemas más antiguos no priorizaba entre sus principios "el dato único", aspecto que, hoy en día, en el que la gestión y gobierno del dato está cobrando cada vez mayor relevancia, se considera imprescindible.

Un entorno de TI que no considere el principio de dato único, además de la pérdida de eficiencia debido a la duplicidad de las tareas de introducción de datos, conlleva otros inconvenientes, tales como:

- Aumento significativo del riesgo de inconsistencia de datos entre sistemas.
- Dificultades para la integración de datos.
- No disponibilidad de la información en tiempo real.
- Visión "parcial" de la información, lo que dificulta, y puede llegar a penalizar, la toma de decisiones.

La puesta en funcionamiento del sistema NEFIS permitirá superar dificultades asociadas a la no existencia del dato único. Para este sistema, y para el resto de los sistemas y aplicaciones que interactúan con él, se ha definido una única estructura de datos, por lo que la información económico-financiera será homogénea en todo el entorno TI.

3. Antecedentes

El sistema contable de la Generalitat previo a NEFIS

Actualmente, el sistema de gestión económica, contable y financiera está formado por un conjunto heterogéneo de aplicaciones informáticas que se señalan a continuación, con indicación de aquellas que permanecerán operativas junto con NEFIS.

Sistema de Información Contable de la Generalitat CONTAG

La ejecución presupuestaria, la gestión de tesorería y la contabilidad económico-patrimonial constituyen **SIP**, el núcleo principal de CONTAG, que es un sistema de información multientidad, que funciona actualmente con normalidad para la Administración de la Generalitat y sus trece organismos autónomos. Está desarrollada en el lenguaje **COBOL** y opera sobre una base de datos Oracle 9i. De acuerdo con los datos de CATI, la herramienta de inventario de *software* de la Generalitat, este sistema (SIP) tiene su origen en **1990**. Su tecnología *legacy* dificulta actualmente la gestión.



Es un sistema de información realizado completamente a medida, resultado de la evolución de los requerimientos funcionales a lo largo de los años. En sucesivos proyectos se ha llevado a cabo la transformación de la aplicación SIP, incorporando PISCIS (desarrollada en Oracle Forms), hasta alcanzar el actual sistema CONTAG, que integra otras muchas aplicaciones de las que en ocasiones se nutre y en otras facilita información contable y soporte. Por su parte, ESPENTA está desarrollada en Java.

La aplicación está formada por dos bloques de gestión: "Contabilidad presupuestaria" y "Contabilidad económico-patrimonial" (o partida doble). Estos bloques están relacionados mediante una interfaz que transforma automáticamente los documentos contabilizados en el área presupuestaria en asientos contables.

El sistema CONTAG engloba los siguientes aplicativos, de diferentes tecnologías:

SIP Sistema de Información Presupuestaria, que permite el registro de las operaciones presupuestarias, extrapresupuestarias y asientos de partida doble de cada entidad. Es el núcleo contable donde se gestiona el presupuesto de gastos e ingresos de la Administración de la Generalitat y OO.AA.

PISCIS Proyecto de Integración de Servicios Contables y Consultas, que permite complementar el sistema SIP con funcionalidades de presentación gráfica, consultas, listados y utilidades para el tratamiento de la información por parte de los usuarios autorizados, así como funcionalidades de Tesorería e Intervención General que se han ido migrando de SIP a PISCIS.

ESPENTA Consultas e informes contables a través de la web, que permite el acceso a consultas de situación presupuestaria a través de Internet, orientado a suministrar información a los terceros que se relacionan con la Administración, ya sean proveedores o receptores de subvenciones.

La contabilidad presupuestaria (SIP) sigue siendo el núcleo de la aplicación (como receptor de las grabaciones contables), siendo cada vez mayor la demanda de servicios de obtención de información de esta, tanto de sistemas externos a la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, como de las aplicaciones internas (Gestión de Nóminas, Gestión de Tributos, etc.).

Sistema de elaboración del presupuesto de la Generalitat

El sistema de elaboración del presupuesto de la Generalitat, OO. AA. y su sector público se integra en la aplicación NEPAL, que tiene por objeto elaborar el proyecto de la ley de presupuestos, gestión de enmiendas y su publicación. Se establecen y definen las estructuras presupuestarias y los planes contables que conforman la ley de presupuestos de la Generalitat y todo su sector público. Es un sistema de información realizado completamente a medida.



Base de Datos Corporativa de Terceros *(esta aplicación persistirá)*

Es uno de los principales sistemas de información que da soporte al resto de aplicaciones.

Sistemas de información de la Intervención General

RUF Registro unificado de todas las facturas de la Generalitat y OO. AA., integrado con la Plataforma de Facturación Electrónica del Estado (FACe), con la Base de Datos Corporativa, con el sistema contable CONTAG, con la gestión de las cajas fijas y sistemas externos (Orion-Logis de Sanidad).

REDAS Registro de Ayudas y Subvenciones, sostiene el registro de ayudas y subvenciones con la finalidad de su remisión a la BDNS (Base de Datos Nacional de Subvenciones) de la Intervención General de la Administración del Estado. *(Esta aplicación persistirá).*

CARFI Esta aplicación tiene como objetivo elaborar los modelos, tanto de la Administración de la Generalitat como del resto de entidades del sector público de la Comunitat Valenciana, que la Intervención General tiene que remitir mensualmente al Ministerio de Hacienda y Función Pública utilizando la aplicación de Captura Mensual de Información de Comunidades Autónomas (CIMCA).

Sistemas de patrimonio e inventario de la Generalitat *(estas aplicaciones persistirán)*

SIG Sistema de Inventario General, que tiene por objeto dar soporte informático al inventario de bienes muebles de la Generalitat.

IPAGE Inventario de Bienes Inmuebles de la Generalitat.

Gestión de Tesorería

CAJA FIJA Gestión de los fondos que dispone un habilitado para una estructura contable determinada.

SAGE XTR Aplicación integrada y modular para la gestión y control de tesorería.

GESTESORO Aplicación encargada de la gestión y mantenimiento de las cuentas bancarias de la Tesorería de la Generalitat.

Otras aplicaciones a sustituir

COGNOS/QUITERIAN Herramientas BI (cubos Ecofin).



Primer intento de modernización del sistema económico contable: el proyecto ECONOMIC

Con dos décadas de anticipación al proyecto NEFIS se puso en marcha en 1999 el proyecto ECONOMIC, con la finalidad de sustituir la aplicación SIP y los módulos entonces existentes por un sistema contable basado en un ERP²⁹ integrado y moderno (en la época).

Tras un gran esfuerzo económico y de recursos humanos, el proyecto fracasó y en 2003/2004 se abandonó, continuando el desarrollo de los módulos alrededor de CONTAG-SIP que se han mencionado en el apartado anterior.

No tenemos evidencia de las razones del fracaso del proyecto ECONOMIC, ni del coste global exacto de dicho fracaso.

No consideramos la posibilidad de un nuevo fracaso en un proyecto similar como es NEFIS. La Generalitat debe hacer todo lo necesario para evitarlo.

4. Puesta en marcha del proyecto NEFIS

Implantación de NEFIS, acuerdo del Consell de 22/09/2017

El Acuerdo de Consell de fecha 29 de septiembre de 2017 prevé la implantación y desarrollo de un sistema de información económico-financiero en la Generalitat que responda a los objetivos estratégicos de la organización y dé respuesta a los nuevos requerimientos en la triple vertiente: plena implantación de la administración electrónica, desarrollo de un sistema de información para la gestión pública y satisfacción de los requerimientos en materia de transparencia por parte de las instituciones españolas y europeas y de la sociedad civil.

Aprobación de la contratación, acuerdo de 08/03/2019

En la sesión del Consell celebrada el 8 de marzo de 2019 este órgano acordó "autorizar la contratación de un sistema de información económico-financiero para la Generalitat y sus organismos autónomos (proyecto NEFIS)..

Aprobación del expediente de contratación

En fecha 3 de julio de 2019, mediante resolución del director general de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se aprobó el expediente, los pliegos de contratación y el gasto correspondiente a la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, por un presupuesto total de 20.693.904,00 euros (IVA incluido).

²⁹ *Enterprise resource planning*. Se utilizó el producto Oracle Public Sector Financials.



Adjudicación del contrato

El contrato fue adjudicado, mediante resolución del conseller de Hacienda y Modelo Económico, con fecha 19 de noviembre de 2019, al proveedor IECISA, Informática El Corte Inglés, SA, por un importe de **16.555.123,20 euros (IVA incluido)**.

El contrato fue fiscalizado por esta Sindicatura de Cuentas en el año 2020 y los resultados de dicho trabajo se recogen en el Informe de fiscalización de la contratación de la Administración de la Generalitat del Año 2019³⁰.

Primera reprogramación del proyecto

En el acta del Consell de la sesión celebrada el 21 de mayo de 2021 se recoge la autorización de la modificación del expediente CNMY/19/DGTIC/03, correspondiente a la contratación de servicios asociados al proyecto NEFIS, por un nuevo importe estimado de **20.796.739,84 euros** (IVA incluido), que representa un incremento de 4.241.616,64 euros.

Segunda reprogramación del proyecto

En la sesión del Consell celebrada el 14 de abril de 2023 se autoriza la tramitación de la modificación del contrato administrativo correspondiente al proyecto NEFIS, que se formaliza el 10 de mayo de 2023 por un importe de 3.726.925,84 euros (IVA incluido). Con esta modificación el contrato alcanza los 24.523.665,68 euros.

Autorizar la implementación de NEFIS, acuerdo de 12/05/2023

El Decreto 69/2023, de 12 de mayo, del Consell, por el que se aprueba la implementación del sistema de gestión económico-financiera NEFIS en la Generalitat, ha sido el instrumento utilizado por este órgano para autorizar la puesta en producción del sistema y establecer el marco jurídico y organizativo necesarios para ello.

Mediante el decreto anterior, el Consell fija aspectos tan determinantes como el objetivo y ámbito de aplicación de NEFIS, fechas para su puesta en producción, responsabilidades sobre este sistema y requerimientos en materia de seguridad de la información y cumplimiento normativo. A modo de resumen, los aspectos anteriores quedan establecidos de la siguiente forma:

- Inicialmente el sistema NEFIS se implantará en la Administración de la Generalitat y sus organismos autónomos, a excepción de la Agencia Valenciana de Fomento y Garantía Agraria. Posteriormente, se podrán incorporar a NEFIS el resto de las entidades del sector público administrativo para llevar su ejecución presupuestaria y contable. Para ello, se requerirá la aprobación del Consell y los informes favorables de la Intervención General de la Generalitat y de la secretaría o secretarías autonómicas competentes en materia de presupuestos y en tecnologías de la información y comunicaciones.

³⁰ [Informe de fiscalización de la contratación GV 2019.](#)



- El módulo de elaboración del presupuesto se pondrá en producción durante el ejercicio 2023 para elaborar el presupuesto del ejercicio 2024 y el resto de los módulos se pondrán en producción a partir del 1 de enero de 2024.
- La responsabilidad funcional del sistema se adscribe a la Intervención de la Generalitat, al órgano competente en materia de presupuestos y al órgano competente en materia de Tesorería. En el ámbito técnico, el sistema se adscribe al órgano competente en tecnologías de la información.
- Establece la necesidad de que el sistema esté alineado con lo establecido en el Real decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad y fija una serie de garantías en cuanto a seguridad del sistema.

Asimismo, el sistema NEFIS debe tratar los datos personales conforme a la normativa nacional y europea en materia de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales y cualquier otra que le sea de aplicación, así como de conformidad con los criterios establecidos por la Agencia Española de Protección de Datos.



ABREVIACIONES

AAPP: Administraciones públicas

BI: *Business intelligence*

CHME: Conselleria de Hacienda y Modelo Económico

CIMAP: Comisión Interdepartamental para la Modernización de la Administración Pública

CITEC: Comisión Interdepartamental para la Modernización Tecnológica, la Calidad y la Sociedad del Conocimiento en la Comunitat Valenciana

CSIRT-CV: Centro de Seguridad TIC de la Comunitat Valenciana

DGTIC: Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

ENS: Esquema Nacional de Seguridad

PaaS: De las siglas en inglés de *platform as a service*, plataforma como servicio

PMO: De las siglas en inglés de "*Project Management Office*", oficina de gestión de proyecto

PPT: Pliego de prescripciones técnicas

PTD: Plan de Transformación Digital

SCC: Servicio de Ciberseguridad Corporativa de la Generalitat

TIC: Tecnologías de la información y las comunicaciones



GLOSARIO

Buenas prácticas: Métodos que han demostrado funcionar bien y producir los mejores resultados y que por lo tanto se recomienda que se adopten como modelos (AENOR).

Confluence: Espacio de trabajo compartido que se ha utilizado para centralizar y permitir la consulta de la información generada en el proyecto NEFIS por parte de todos los interesados.

Gobernanza de un proyecto TI: Son las estructuras de gobierno y gestión del proyecto para su desarrollo, seguimiento e implantación exitosa.

Gobernanza sobre las TI: Es el sistema por el cual se dirige y controla el uso, actual y futuro, de las TI. Implica evaluar y dirigir la utilización de las TI para dar soporte a la organización y la monitorización de ese uso para lograr la consecución de los planes. Incluye la estrategia y políticas para la utilización de las TI en la organización.

Sistemas *legacy*: Los sistemas *legacy* son sistemas anticuados que siguen siendo utilizados por las entidades y que no se quiere o no se puede reemplazar o actualizar de forma sencilla. Se caracterizan por basarse en tecnología fuera de soporte, estar afectados por vulnerabilidades conocidas, pero en los que la aplicación de parches es dificultosa y, en definitiva, constituyen un riesgo para la seguridad no solo del propio sistema sino del entorno TI en el que operan (CCN).



TRÁMITE DE ALEGACIONES

Previamente al trámite de alegaciones y conforme a lo previsto en la sección 1220 del Manual de fiscalización de esta Sindicatura, el borrador previo del Informe de fiscalización se discutió con los responsables técnico y funcional del proyecto para su conocimiento y para que, en su caso, efectuaran las observaciones que estimaran pertinentes.

Posteriormente, en cumplimiento del artículo 16 de la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Comptes, y del artículo 55.1.c) del Reglamento de Régimen Interior de la Sindicatura de Comptes, así como del acuerdo del Consell de esta institución por el que tuvo conocimiento del borrador del Informe de auditoría, este se remitió al cuentadante para que, en el plazo concedido, formulara alegaciones.

Dentro del plazo concedido, la Intervención General y la Dirección General de las Tecnologías de la Información y la Comunicación han formulado las alegaciones que han considerado pertinentes.

En relación con el contenido de las alegaciones y su tratamiento, es preciso señalar lo siguiente:

1. Todas las alegaciones han sido analizadas detenidamente.
2. Las alegaciones admitidas se han incorporado al contenido del Informe.

El texto de las alegaciones formuladas, así como el informe motivado que se ha emitido sobre estas que ha servido de antecedente para su estimación o desestimación por esta Sindicatura se incorporan en los anexos I y II.



APROBACIÓN DEL INFORME

En cumplimiento del artículo 19.j) de la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Comptes, del artículo 55.1.h) de su Reglamento de Régimen Interior y de los programas anuales de actuación de 2021, 2022 y 2023 de esta institución, el Consell de la Sindicatura de Comptes, en reunión del día 26 de agosto de 2023, aprobó este informe de auditoría.



ANEXO I

Alegaciones presentadas



FIRMADO POR

La persona interesada
HECTOR MARTINEZ VENTURA
NIF 48586991C
31/07/2023



SELLO

Registrado el 31/07/2023 a las 14:18
Nº de entrada 2068 / 2023



PAA2021/12 - SEGUIMIENTO DEL PROYECTO NEFIS.

C/ Sant Vicent, 4
46002 València

Código: 1966203

Interesado nº 1

Representante

Doc. identidad: [REDACTED]

Nombre: [REDACTED]

Notificación: Electrónica

Idioma: Castellano

Correo-e: [REDACTED]

Acepta la interoperabilidad entre Administraciones (*)

Contenido de la Instancia

PAA2021/12 - Seguimiento del proyecto NEFIS.

Ver contenido en ficheros adjuntos

Ficheros adjuntos

Nombre:	Huella digital SHA-256	Tamaño
Selección entidad		80,2 KB
ALEGACIONES_20230731_141725_2	rIMTEdCounTCqCX4tqnTfIAjqbOGkU6fRVJplqmH6mk=	306,3 KB
OFICIO_20230731_141725_1	vU+p7ahSahHUBFs95sR1NS/oGFp2FjyT/BBSXZ6UXw0=	275,2 KB
Oficio remisión a Sindicatura de Comptes_firmado	sxFRzy4y0SS250in1No2sTq2ydeJR/Ky65tz5U3mP1U=	212,7 KB

Aceptación de condiciones:

- El solicitante conoce que sus datos personales solamente serán utilizados para gestionar su solicitud, facilitar al interesado la cumplimentación de futuras instancias y recibir comunicaciones en expedientes en los que pudiera resultar afectado. Dichos datos no se cederán a terceros, salvo obligación legal. Manifestando su consentimiento en los términos del artículo 6 del Reglamento General de Protección de Datos al que ha tenido acceso artículo 6.1.a) del RGPD. Diario oficial UE 4/5/2016.
- Igualmente manifiesta conocer sus derechos a solicitar el acceso a sus datos personales, a solicitar su rectificación o supresión, a solicitar la limitación de su tratamiento, a oponerse al tratamiento y el derecho a la portabilidad de los datos. Todo ello mediante la correspondiente instancia dirigida a:

Organismo: SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA - CIF S9600001C
Sede Electrónica: <https://sindicom.sedipualba.es/>
Delegado Protección de Datos: dpd@sindicom.es
Dirección postal: C/ Sant Vicent, 4 - 46002 València

(*) La interoperabilidad entre Administraciones permite que la Administración actuante pueda consultar o recabar datos y documentos de cualquier Administración. En caso de oposición, deberá aportar con la solicitud la documentación acreditativa correspondiente (art. 28.2 Ley 39/2015. Redactado por la disposición final 12 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre.)



SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Código Seguro de Verificación: [REDACTED]

Instancia

La comprobación de la autenticidad de este documento y otra información está disponible en <https://sindicom.sedipualba.es/>



SELO
Registrado el 31/07/2023 a las 14:18
Nº de entrada 2068 / 2023



00/23/039

INTERVENCIÓ GENERAL

Ciutat Administrativa 9 d'Octubre
Carrer de la Democràcia, 77, Edifici B2
46018 València
Tel.: 961248112

Ref: IG/DGI

Asunto: Contestación alegaciones al informe de auditoría de la gestión del proyecto NEFIS

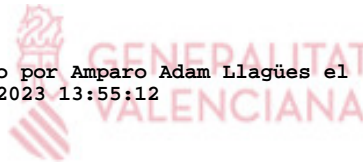


El documento original contiene al menos una firma realizada fuera de la Sede Electrónica y que no se pudo validar. Si necesita obtener el documento con las firmas originales, acceda con el CSV en la Sede Electrónica.

Adjunto se remiten las alegaciones que la Intervención General y la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (DGTIC) formulan al borrador del informe de "Auditoría de la gestión del Proyecto NEFIS. Implantación del nuevo sistema económico-financiero de la Generalitat Valenciana: un proyecto necesario e inaplazable", para su posterior envío por parte de esa Secretaría General Administrativa a la Sindicatura de Cuentas.

LA INTERVENTORA GENERAL

Firmado por Amparo Adam Llagües el
31/07/2023 13:55:12



**SECRETARÍA GENERAL ADMINISTRATIVA
CONSELLERIA DE HACIENDA, ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

CSV [REDACTED] URL de validación: <https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=VKDRUUIFLXUDQLUKIJZCNTTU>



SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Código Seguro de Verificación: [REDACTED]

OFICIO_20230731_141725_1

La comprobación de la autenticidad de este documento y otra información está disponible en <https://sindicom.sedipualba.es/>



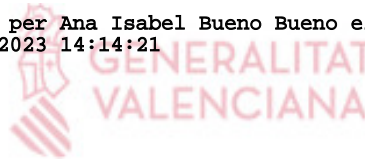
SELO
Registrado el 31/07/2023 a las 14:18
Nº de entrada 2068 / 2023

Ref.: SUBSE/SGA/aib
Asunto: PAA2021/12 Alegaciones al Informe de auditoría de la gestión del Proyecto NEFIS

Adjunto se remiten las alegaciones que la Intervención General y la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (DGTIC) de la Conselleria de Hacienda, Economía y Administración Pública formulan al borrador del informe de "Auditoría de la gestión del Proyecto NEFIS. Implantación del nuevo sistema económico-financiero de la Generalitat Valenciana: un proyecto necesario e inaplazable" de la Sindicatura de Comptes.

LA SECRETARIA GENERAL ADMINISTRATIVA

Firmat per Ana Isabel Bueno Bueno el
31/07/2023 14:14:21



El documento original contiene al menos una firma realizada fuera de la Sede Electrónica y que no se pudo validar. Si necesita obtener el documento con las firmas originales, acceda con el CSV en la Sede Electrónica.

SINDICATURA DE COMPTES

CSV [REDACTED] URL de validació: <https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=VKL6NN9I XVE9FL4 1HPC5CNX>



SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Código Seguro de Verificación: [REDACTED]

Oficio remisión a Sindicatura de Comptes_firmado

La comprobación de la autenticidad de este documento y otra información está disponible en <https://sindicom.sedipualba.es/>



SELLO

Registrado el 31/07/2023 a las 14:18
Nº de entrada 2068 / 2023



El documento original contiene al menos una firma realizada fuera de la Sede Electrónica y que no se pudo validar. Si necesita obtener el documento con las firmas originales, acceda con el CSV en la Sede Electrónica.

Alegaciones conjuntas de la Dirección General de Presupuestos, de la Intervención General y la Dirección General de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, que se formulan al borrador de la Auditoría de la gestión del proyecto NEFIS. Implantación del nuevo sistema económico-financiero de la Generalitat Valenciana: un proyecto necesario e inaplazable

Primera alegación

Apartado 3 del borrador del Informe, página 8, párrafo 6

Contenido de la alegación:

Se menciona en el informe que los objetivos del han sido muy ambiciosos, pero poco realistas y que por ello se ha derivado un aumento de los costes y de los plazos de ejecución. Queremos significar que cualquier proyecto de estas características en la mayoría de las ocasiones deriva en un aumento de costes y de plazos, debido a que son proyectos de largo recorrido que se pueden ver afectados por circunstancias imprevistas al inicio del mismo. En nuestro caso los servicios económicos, así como otros servicios de la Generalitat se vieron altamente impactados por la pandemia de COVID19 en un primer momento y por las acciones de mitigación de los efectos negativos de la guerra de Ucrania, por citar algunos. Es por ello que el contrato para la implementación del sistema ha sufrido dos ampliaciones.

Documentación justificativa de la alegación:

Hay que detallar y referenciar los anexos

Segunda alegación

Apartado 3 del borrador del Informe, página 9, párrafo 6

Contenido de la alegación:

Se comenta respecto a los recursos humanos que no se han analizado correctamente sus necesidades, pero queremos indicar que tanto en la DGP, como en la DGTIC como en la IG y la Tesorería de la Generalitat se han dedicado recursos humanos suficientes para gestionar el proyecto. El problema lo hemos tenido con la rotación de personal de determinados departamentos y en ocasiones su falta de disponibilidad porque durante el proyecto hubo que dedicar muchos esfuerzos a gestionar nuevos procedimientos por la pandemia derivada del COVID.

Documentación justificativa de la alegación:

Hay que detallar y referenciar los anexos

Tercera alegación

Apartado 3 del borrador del Informe, página 10, párrafo 5

Contenido de la alegación:

Respecto a la gestión del cambio queremos indicar que es un proyecto al cual se ha dado acceso a muchos usuarios finales del sistema y que con sus aportaciones hemos conseguido consensuar

CSV [REDACTED] URL de validación: <https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=VKXXAR2I3TV7F6VC G86GCLXX>



SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Código Seguro de Verificación: [REDACTED]

ALEGACIONES_20230731_141725_2

La comprobación de la autenticidad de este documento y otra información está disponible en <https://sindicom.sedipualba.es/>



SELO
Registrado el 31/07/2023 a las 14:18
Nº de entrada 2068 / 2023



El documento original contiene al menos una firma realizada fuera de la Sede Electrónica y que no se pudo validar. Si necesita obtener el documento con las firmas originales, acceda con el CSV en la Sede Electrónica.

procesos mejor definidos. Por ejemplo, tanto los pilotos, como las fases de formación, como el paralelo actual están suponiendo una verdadera gestión del cambio para que la entrada en producción sea más llevadera

Documentación justificativa de la alegación:

Hay que detallar y referenciar los anexos

Cuarta alegación

Apartado 3 del borrador del Informe, página 10, párrafo 9

Contenido de la alegación:

Respecto al nivel de gobernanza del proyecto queremos resaltar la implicación en el mismo de tres personas claves; el Director de las TIC, la Directora General de Presupuestos y la Interventora General. A través de reuniones periódicas en los comités configurados en el contrato y con la metodología de trabajo aportada por el adjudicatario del contrato se les han trasladado todos los avances del proyecto para tomar las decisiones oportunas y que han permitidos llegar a la fase final del mismo en unas condiciones muy ventajosas de cara a su entrada en producción.

El resto de las decisiones importantes relativas al proyecto en que se necesitara apoyo a mayor nivel, se trataban en las reuniones de la Comisión de Secretarios Autonómicos y Subsecretarios los "consellerts" que se celebran todos los jueves, y siempre con conocimiento del Conseller de Hacienda, para obtener el impulso necesario en cada una de las fases de NEFIS. En esas reuniones se trasladaban los riesgos más importantes detectados y se implicaba a todas las consellerias en su tratamiento y solución, permitiendo su participación en la toma de decisiones del proyecto.

Documentación justificativa de la alegación:

Hay que detallar y referenciar los anexos

Quinta alegación

Apartado 4 del borrador del Informe, página 12, párrafo 5

Contenido de la alegación:

En relación con la CITEC, valorar la intensidad de su participación estratégica es de carácter altamente subjetivo, ya que consideramos que sólo debería de intervenir para tomar decisiones al más alto nivel, ya que no es un órgano que puede aportar soluciones técnicas ni funcionales para un proyecto como NEFIS. En este sentido, tal y como ha sucedido en el proyecto y se manifiesta en el propio informe, se ha acudido a la CITEC en los tres momentos clave en el inicio y desarrollo del proyecto. En ámbito informativo global se consideró infinitamente más operativo elevar el seguimiento a un órgano del gobierno que se reúne periódicamente como es el Consellet dado que sus componentes son los mismos que la CITEC.

Documentación justificativa de la alegación:

Hay que detallar y referenciar los anexos

Sexta alegación

Apéndice 2 del borrador del Informe, página 35, párrafo 9

Contenido de la alegación:

En concreto respecto a la Dirección General de Presupuestos, comentar que la ORDEN 4/2021, de 4 de mayo, de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, por la que se desarrolla el Reglamento

CSV: [REDACTED] URL de validación: <https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=VKXXAR2I3TV7F6VC G86GCLXX>



SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Código Seguro de Verificación: [REDACTED]

ALEGACIONES_20230731_141725_2

La comprobación de la autenticidad de este documento y otra información está disponible en <https://sindicom.sedipualba.es/>



SELO
 Registrado el 31/07/2023 a las 14:18
 Nº de entrada 2068 / 2023



El documento original contiene al menos una firma
 realizada fuera de la Sede Electrónica y que no se
 pudo validar. Si necesita obtener el documento con
 las firmas originales, acceda con el CSV en la Sede
 Electrónica.

orgánico y funcional de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico establece que la Subdirección General de Análisis y Evaluación de Políticas de Gasto tendrá competencias, entre otros en las actuaciones dirigidas a la mejora y modernización de los procedimientos económico-financieros y de gestión presupuestaria, especialmente las funciones de impulso, evolución y coordinación del Nuevo Sistema de Información Económico-Financiero de la Generalitat.

De esta Subdirección General dependen los siguientes servicios a) Servicio de Planificación estratégica y apoyo al Nuevo Sistema de Información Económico Financiero de la Generalitat que llevará a cabo las labores de asesoramiento, apoyo y asistencia técnica y gestión documental del Nuevo Sistema de Información Económico-Financiero de la Generalitat, incluyendo el control y coordinación de la normativa e instrucciones que afecten al mismo procedentes de los distintos departamentos.

Asimismo, el Servicio de Estudios y Análisis de Políticas de gastos y su financiación tendrá como funciones las de desarrollar las actuaciones de colaboración y participación en el ejercicio de las funciones atribuidas a la Subdirección de Análisis y Evaluación de Políticas de Gasto en el Nuevo Sistema de Información Económico-Financiero de la Generalitat.

Documentación justificativa de la alegación:

ORDEN 4/2021, de 4 de mayo, de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, por la que se desarrolla el Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico. [2021/4836]

https://dogv.gva.es/datos/2021/05/07/pdf/2021_4836.pdf

Hay que detallar y referenciar los anexos

Séptima alegación

Apéndice 2 del Informe, página 48, penúltimo párrafo

Contenido de la alegación:

En relación con el riesgo asociado a las integraciones consideradas críticas que según se cita “aparece desde las etapas iniciales del proyecto de forma continuada y sin registrar durante periodos significativos cambio alguno”, hay que indicar que en fecha 23 de septiembre de 2021 se acordó realizar reuniones periódicas para llevar un seguimiento de las integraciones. Las reuniones comenzaron a realizarse con periodicidad semanal. En fecha 22 de septiembre del 2022, se decide trabajar con los equipos de manera específica, pasando los seguimientos a ser con periodicidad quincenal.

Documentación justificativa de la alegación:

[NEFIS ACTA INFORME DE PROGRESO 20210923 v2.docx](#)

<https://confluence.gva.es/pages/viewpage.action?pageId=702775995>

LA INTERVENTORA GENERAL

EL DIRECTOR GENERAL DE TECNOLOGÍAS
 DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN

Firmado por Amparo Adam Llagües el
 31/07/2023 13:34:14

Firmado por José Manuel García Duarte el
 31/07/2023 13:31:49

CSV: [REDACTED] URL de validación: <https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=VKXXAR2I3TV7F6VC G86GCLXX>



SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Código Seguro de Verificación: [REDACTED]

ALEGACIONES_20230731_141725_2

La comprobación de la autenticidad de este documento y otra información está disponible en <https://sindicom.sedipualba.es/>



ANEXO II

Informe sobre las alegaciones presentadas



ANÁLISIS DE LAS ALEGACIONES EFECTUADAS AL BORRADOR DEL INFORME DE AUDITORÍA DE LA GESTIÓN DEL PROYECTO NEFIS

Se han analizado las alegaciones recibidas el 31 de julio de 2023 y con respecto a estas se informa lo siguiente:

Primera alegación

Apartado 3, "Conclusiones", párrafo 1 de la conclusión general

Comentarios

En el informe se pone de manifiesto que los objetivos de NEFIS han sido muy ambiciosos, acordes con las necesidades reales y urgentes de la Generalitat, pero poco realistas, y que este enfoque, combinado con el elevado nivel de riesgo que por naturaleza tiene un proyecto como NEFIS, ha derivado en un aumento del plazo de ejecución y el coste previsto.

Sobre esta conclusión, la alegación manifiesta que "cualquier proyecto de estas características en la mayoría de las ocasiones deriva en un aumento de costes y de plazos, debido a que son proyectos de largo recorrido que se pueden ver afectados por circunstancias imprevistas inicialmente. En nuestro caso, los servicios económicos, así como otros servicios de la Generalitat, se vieron altamente impactados por la pandemia de COVID-19 en un primer momento y por las acciones de mitigación de los efectos negativos de la guerra de Ucrania, por citar algunos. Es por ello por lo que el contrato para la implementación del sistema ha sufrido dos ampliaciones".

Estamos de acuerdo con la primera parte de la alegación y, en este sentido, ya en la página 3 del informe, en la nota a pie de página n.º 1 se señala que un proyecto similar de la Comisión Europea tiene "los mismos objetivos y similares problemas de aumento de plazos de desarrollo y costes". Además, en el apéndice 2, "Criterio 2. Objetivos", se menciona el impacto del COVID-19 en la marcha del proyecto.

Sin duda, los factores exógenos influyen en el desarrollo de un proyecto como NEFIS, y hubieran explicado sobradamente la primera ampliación, pero sin perjuicio de ello, como se detalla en el apéndice 2, consideramos que los objetivos planteados en cuanto a los plazos y alcance no fueron realistas.

Consecuencias en el Informe

Recogemos en la conclusión general y en la segunda conclusión el impacto del COVID-19 como una de las causas del retraso del proyecto.



El primer párrafo de la conclusión general queda redactado así:

“El proyecto NEFIS es el proyecto de transformación digital de la gestión económica más importante puesto en marcha en los últimos 20 años por la Generalitat, es una iniciativa necesaria y está completamente justificada. Sus objetivos han sido muy ambiciosos, acordes con las necesidades reales y urgentes de la Generalitat, pero poco realistas, lo que, conjugado con el impacto de factores exógenos como el confinamiento por el COVID-19 y con la elevada complejidad del proyecto, ha derivado en un aumento del coste y de los plazos de ejecución previstos.”

La segunda conclusión sobre la necesidad y objetivos del proyecto queda redactada así:

“La necesidad y oportunidad de NEFIS están plenamente justificadas y el proyecto es necesario y totalmente coherente con el plan estratégico para abordar la transformación digital de la Generalitat y evolucionar de una administración obsoleta a otra moderna y plenamente digitalizada. Los objetivos planteados fueron muy ambiciosos, acordes con las necesidades reales y urgentes de la Generalitat, pero poco realistas, sobre todo en cuanto al equilibrio entre alcance, tiempo y coste. Todo ello, conjugado con el impacto de factores exógenos como el confinamiento por el COVID-19 y con la elevada complejidad del proyecto, ha derivado en un aumento del coste previsto (más del 48% del importe inicial de la adjudicación) y de los plazos de ejecución (ha pasado de 36 a 60 meses).”

Segunda alegación

Apartado 3, “Conclusiones”, primera conclusión sobre la gobernanza del proyecto

Comentarios

La alegación realizada indica que la Dirección General de Presupuestos, la DGTIC, la Intervención General y la Tesorería de la Generalitat han dedicado recursos humanos suficientes para gestionar el proyecto y que han sufrido problemas con la rotación de personal de determinados departamentos y en ocasiones su falta de disponibilidad a raíz de las necesidades surgidas por la pandemia de COVID-19.

En el informe no se valora la suficiencia o no de recursos personales en un momento concreto, sino el hecho objetivo de que no se ha realizado un ejercicio de análisis de necesidades actuales y futuras de recursos personales especializados para el desarrollo del proyecto NEFIS y su mantenimiento posterior. Además, haber realizado este análisis hubiera proporcionado una base sólida y fundamentada sobre la que gestionar de manera eficaz las necesidades adicionales derivadas, por ejemplo, de situaciones particulares como la que se cita en la alegación.

En el apéndice 2 del informe se señalan los fundamentos que soportan nuestra conclusión.



Consecuencias en el Informe

No se modifica el informe.

Tercera alegación

Apartado 3, "Conclusiones", tercera conclusión sobre la gestión del cambio

Comentarios

El informe refleja que la gestión del cambio realizada, en áreas como la comunicación, no se ha efectuado en base a una estrategia formal y planificada, aunque señala la realización de diferentes iniciativas, entre las que destaca la formación, que están favoreciendo una adecuada gestión del cambio.

En la alegación se indica que, respecto a la gestión del cambio, en el proyecto NEFIS se ha dado acceso a muchos usuarios finales del sistema y que con sus aportaciones se ha conseguido consensuar procesos mejor definidos. Además, señala que la realización del piloto, las fases de formación y la fase actual de ejecución del paralelo están suponiendo una verdadera gestión del cambio para que la entrada en producción sea más llevadera.

La alegación presentada está en consonancia con la evidencia y conclusión obtenida, en la medida en que señala que se están realizando diferentes iniciativas que favorecen la gestión del cambio.

Sin embargo, constituye un hecho objetivo que no se ha seguido una estrategia planificada para la gestión de la comunicación y, entre las evidencias obtenidas, cabe señalar que, en lo que respecta al plan de comunicación, se realizó un borrador al inicio del proyecto (marzo de 2020) que no fue actualizado hasta diciembre de 2022, tras las observaciones realizadas por la Sindicatura sobre la ausencia de documentación y evidencias en este ámbito.

Consecuencias en el Informe

No se modifica el informe.

Cuarta alegación

Apartado 3, "Conclusiones", quinta conclusión sobre el seguimiento del proyecto

Comentarios

El informe concluye que los resultados del seguimiento realizado no se trasladan hasta el más alto nivel de gobernanza estratégica del proyecto y que este aspecto, que constituye una debilidad muy significativa, no responde a debilidades identificadas en el sistema de



seguimiento, sino a las señaladas en el marco de gobernanza estratégica. Respecto a este último punto hemos concluido en el informe (primera conclusión) que “la participación de CITEC en el ejercicio de las tareas de dirección y supervisión estratégica (que reglamentariamente tiene atribuidas y establece la Generalitat en el plan estratégico GEN Digital 2025) ha sido casi inexistente y las labores de patrocinador, inicialmente asumidas por el conseller de Economía, Hacienda y Empleo, se han ido diluyendo con el tiempo”.

La alegación subraya la implicación del director general de las TIC, la directora general de Presupuestos y la interventora general. Además, señala la participación de la Comisión de Secretarios Autonómicos y Subsecretarios a través de las reuniones semanales (los “consellets”), siempre con el conocimiento del conseller de Hacienda, para la toma de decisiones importantes en las que se necesitase apoyo de mayor nivel y la obtención del impulso necesario en cada una de las fases de NEFIS.

Sobre la alegación realizada, aclaramos que el director general de las TIC, la directora general de Presupuestos y la interventora general han asumido en NEFIS el papel de dirección del proyecto, figura que ha sido contemplada en el análisis de los órganos de gobierno del proyecto en su plano operativo, y sobre los que no se han realizado observaciones que apunten a la existencia de debilidades. Al contrario, hemos calificado como satisfactorio (“ha funcionado de forma eficaz”) ese nivel de gobernanza del proyecto.

En cuanto a la Comisión de Secretarios Autonómicos y Subsecretarios, destacamos que los “consellets” no son un mecanismo de seguimiento, control y supervisión del proyecto previsto, ni en el modelo de gobernanza de NEFIS, ni en el plan estratégico GEN Digital 2025, donde sí se considera explícitamente la CITEC como órgano con estas atribuciones y donde, además, se incide en la importancia de la realización de estas tareas por parte de esta comisión, como factor clave en el éxito de los proyectos (véase el apéndice 2 del informe para un detalle exhaustivo).

Por otra parte, en la gestión de riesgos, aspecto que constituye un área de NEFIS con debilidades significativas, tampoco se contempla la Comisión de Secretarios Autonómicos y Subsecretarios como órgano participante en el desarrollo del proyecto.

Por último, es necesario poner de manifiesto que durante la realización de la auditoría no hemos obtenido ninguna evidencia sobre alguna decisión tomada en el “consellet” que nos permita incluir esa comisión en el análisis del seguimiento del proyecto y evaluar dicho aspecto.

Consecuencias en el Informe

No se modifica el informe.



Quinta alegación

Apartado 4, recomendación dirigida al Consell “sobre el órgano de supervisión y control estratégico”

Comentarios

Sobre la recomendación de incluir en el modelo de gobernanza a nivel estratégico del proyecto NEFIS a la CITEC, como máximo órgano responsable de la dirección, supervisión y toma de decisiones estratégicas, la alegación apunta a que se valore la intensidad de su participación. En concreto propone que solo debiera intervenir para tomar decisiones al más alto nivel, ya que no es un órgano que pueda aportar soluciones técnicas ni funcionales para un proyecto como NEFIS. Además, reitera que, en lugar de la CITEC, se consideró mucho más operativo que el seguimiento del proyecto NEFIS lo realizase el “consellet”, ya que sus componentes son los mismos que la CITEC y esta comisión lleva a cabo reuniones periódicas.

En este sentido, destacamos que la propuesta de la CITEC como órgano de control y seguimiento se basa, en primer lugar, en las funciones que reglamentariamente tiene atribuidas (Decreto 20/2020, de 14 de febrero, del Consell, de modificación del Decreto 112/2008, por el cual se crea la Comisión Interdepartamental para la Modernización Tecnológica, la Calidad y la Sociedad del Conocimiento en la Comunitat Valenciana). Y, en segundo lugar, en lo que la propia DGTIC ha plasmado en el plan estratégico GEN Digital 2025, en el que una de las iniciativas es NEFIS. GEN Digital 2025 refleja, textualmente, lo siguiente:

“Para garantizar el éxito de GEN Digital 2025, es imprescindible realizar acciones de control y seguimiento continuo, de manera que se pueda realizar una evaluación de los logros alcanzados, detectar los riesgos para su cumplimiento y ejercer acciones para mitigarlos.

El órgano competente para el control de la ejecución de GEN Digital 2025 y el encargado de la coordinación de todas las acciones necesarias para la plena consecución de sus objetivos es la Comisión Interdepartamental para la Modernización Tecnológica y las Comunicaciones en la Comunitat Valenciana (CITEC).”

Se señala en la alegación que “en el ámbito informativo global se consideró infinitamente más operativo elevar el seguimiento a un órgano del gobierno que se reúne periódicamente como es el Consellet dado que sus componentes son los mismos que la CITEC”. Efectivamente hay coincidencia de miembros, pero no de funciones. Podrían celebrarse las reuniones de la CITEC en el seno de los “consellets” sin mayor problema, pero la cuestión clave es que debe haber un órgano expresamente establecido que delibere y adopte las decisiones de carácter estratégico relacionadas con el proyecto, que comprometa a sus miembros y cuya actividad y decisiones quede documentada en las correspondientes actas. Y esto no ha sucedido.

Consecuencias en el Informe

No se modifica el informe.



Sexta alegación

Apéndice 2 del Informe, criterio 1, último párrafo

Comentarios

Respecto a la alegación realizada, estamos de acuerdo que la actualización y adecuación de la estructura organizativa de la Dirección General de Presupuestos suponen un ejemplo más del esfuerzo realizado por la Generalitat en aras de apoyar el proyecto NEFIS.

No obstante, consideramos que dicha orden no es asimilable a un análisis de necesidades en cuanto a los recursos humanos necesarios para llevar a cabo cada una de las fases de NEFIS, proyecto que conlleva una demanda de personal especializado muy exigente y que consideramos debe ser adecuadamente planificada.

Consecuencias en el Informe

En el apéndice 2, "Criterio 1. Gobernanza y liderazgo", en la sección correspondiente a recursos humanos y organizativos se realizan los siguientes cambios.

Se sustituyen los párrafos:

"Tanto la concreción de las competencias de la Intervención General en lo referente al proyecto NEFIS como la creación de una Subdirección General centrada en este ámbito evidencian el esfuerzo realizado por la Generalitat en aras de apoyar la exitosa implantación del proyecto, adecuando para ello su estructura organizativa.

Sin embargo, consideramos que este esfuerzo no ha sido tan completo como debería, en la medida en que, en otras áreas directamente involucradas en la dirección, gestión y con responsabilidad funcional y técnica crítica para el proyecto, como lo son la DGTIC y la Dirección General de Presupuestos, no se ha realizado un análisis orientado a determinar la necesidad de recursos y garantizar la disponibilidad de estos.

En el caso de la Dirección General de Presupuestos, no hemos tenido constancia de que se haya realizado este ejercicio de análisis de recursos humanos disponibles y una previsión de las necesidades asociadas al proyecto NEFIS."

Por los siguientes:

"Tanto la concreción de competencias como la creación de unidades específicamente dedicadas a la gestión del proyecto NEFIS en la Intervención General y en la Dirección General de Presupuestos evidencian el esfuerzo realizado por la Generalitat en aras de apoyar la exitosa implantación del proyecto, adecuando para ello su estructura organizativa.

Paralelamente, en lo referente a la Dirección General de Presupuestos, la Orden 4/2021, de 4 de mayo, de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, por la que se desarrolla el Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico,



actualiza la estructura organizativa de la Subdirección General de Análisis y Evaluación de Políticas de Gasto para dotarla de las competencias necesarias para llevar a cabo la implantación de NEFIS.

En concreto, la orden recoge que, de la subdirección anterior, dependerá el servicio de Planificación estratégica y apoyo al Nuevo Sistema de Información Económico Financiero de la Generalitat y el Servicio de Estudios y Análisis de Políticas de gastos y su financiación. El primero llevará a cabo las labores de asesoramiento, apoyo y asistencia técnica y gestión documental del Nuevo Sistema de Información Económico-Financiero de la Generalitat, incluyendo el control y coordinación de la normativa e instrucciones que afecten al mismo procedentes de los distintos departamentos. Y al segundo servicio le corresponde el análisis y coordinación de la implantación de nuevas técnicas y metodologías de gestión económica-financiera, así como la reformulación de procesos y aplicativos de gestión de este sistema.”

Séptima alegación

Apéndice 2, página 48 del borrador del informe, penúltimo párrafo

Comentarios

En relación con el riesgo asociado a las integraciones consideradas críticas, el informe recoge textualmente que “aparece desde las etapas iniciales del proyecto de forma continuada y sin registrar durante periodos significativos cambio alguno”.

Y la alegación señala que con fecha 23 de septiembre de 2021 se acordó realizar reuniones periódicas para llevar un seguimiento de las integraciones. Las reuniones comenzaron a realizarse con periodicidad semanal. En fecha 22 de septiembre del 2022, se decide trabajar con los equipos de manera específica, pasando los seguimientos a ser con periodicidad quincenal.

En este sentido, es necesario señalar que, como se indica en el informe, desde la dirección del proyecto se ha realizado un seguimiento estrecho del proyecto y de sus avances, pero la gestión de riesgos no ha sido tan eficaz como debería.

En el caso particular de las integraciones, este riesgo se identifica como crítico desde el inicio (por ejemplo, aparece ya reflejado en el acta del comité de dirección de septiembre de 2020) y, a pesar de ello, sigue apareciendo de manera continuada en las actas sin que queden reflejadas acciones concretas para su tratamiento. Efectivamente, en septiembre de 2021, se acuerda realizar un seguimiento periódico, que se intensifica a partir de septiembre de 2022, pero dichas medidas se acometen tras un año y dos años, respectivamente, desde la identificación inicial del riesgo y su materialización en cuanto al incumplimiento de la planificación prevista.

Consecuencias en el Informe

No se modifica el informe.



Documento bajo custodia en Sede Electrónica

SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

NIF: S9600001C

Auditoría de la gestión del proyecto NEFIS_cas - SEFYCU 4387946

Puede acceder a este documento en formato PDF - PAdES y comprobar su autenticidad en la Sede Electrónica usando el código CSV siguiente:



URL (dirección en Internet) de la Sede Electrónica: <https://sindicom.sedipualba.es/>

Código Seguro de Verificación (CSV): KUAC EFKY UNRF DC9P 9JTY

En dicha dirección puede obtener más información técnica sobre el proceso de firma, así como descargar las firmas y sellos en formato XAdES correspondientes.

Resumen de firmas y/o sellos electrónicos de este documento

Huella del documento
para el firmante

Texto de la firma

Datos adicionales de la firma



Vicent Cucarella Tormo
Síndic Major

Firma electrónica - ACCV - 06/09/2023 8:10
VICENT CUCARELLA TORMO